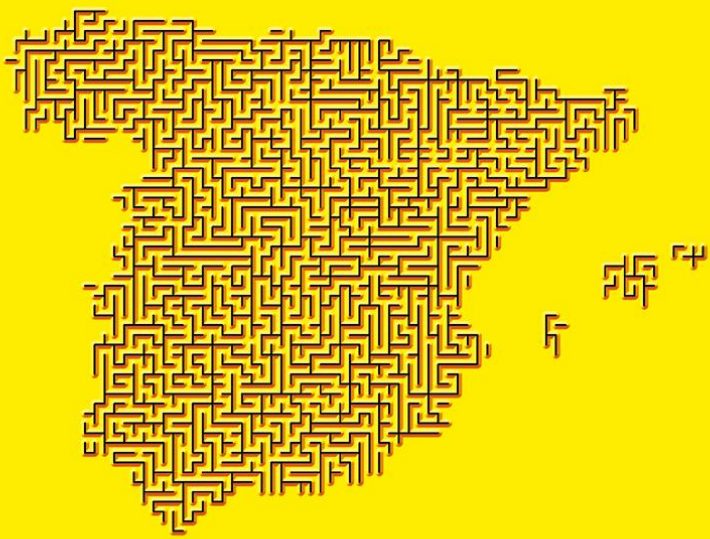
Jorge Cagiao y Conde

Democracia y nación

España en el laberinto plurinacional

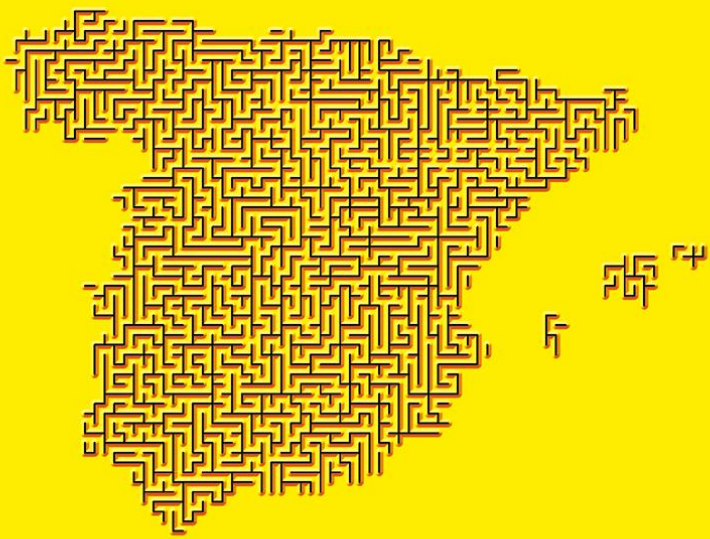


CATARATA

Jorge Cagiao y Conde

Democracia y nación

España en el laberinto plurinacional

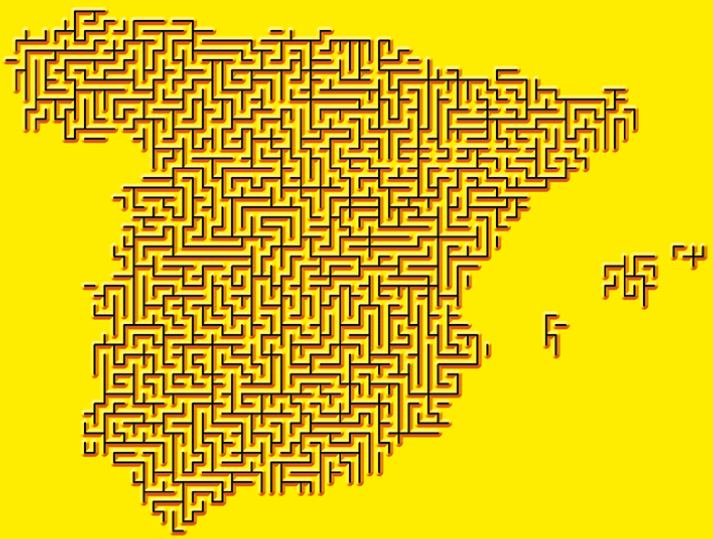


CATARATA

Jorge Cagiao y Conde

Democracia y nación

España en el laberinto plurinacional



CATARATA

Jorge Cagiao y Conde

Profesor titular (acreditado catedrático) de Civilización Española Contemporánea en la Université de Tours (Departamento de Derecho y Lenguas). Su trabajo de investigación se ha centrado en el estudio del federalismo y del nacionalismo español y comparado. Entre sus principales publicaciones sobre los temas tratados en este libro, como autor o coautor, se encuentran: La teoría de la federación en la España del siglo XIX (2014); Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán (2015, con Vianney Martin); El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico (2016, con Gennaro Ferraiuolo); Micronacionalismos. ¿No seremos todos nacionalistas? (2018); Federalism and Secession (2021, con Alain-G. Gagnon); y La legitimidad de la secesión a debate (2022, con Gennaro Ferraiuolo).

Jorge Cagiao y Conde

Democracia y nación

ESPAÑA EN EL LABERINTO PLURINACIONAL

Este libro ha sido editado con la contribución financiera del grupo de investigación ICD (Interactions Culturelles et Discursives) de la Universidad de Tours.

© Jorge Cagiao y Conde, 2022

© Los libros de la Catarata, 2022

Fuencarral, 70

28004 Madrid

Tel. 91 532 20 77

www.catarata.org

Democracia y nación.

España en el laberinto plurinacional

isbne: 978-84-1352-449-8

ISBN: 978-84-1352-411-5

DEPÓSITO LEGAL: M-5.451-2022

thema: JPFN/1DSE

impreso por artes gráficas coyve

este libro ha sido editado para ser distribuido. La intención de los editores es que sea utilizado lo más ampliamente posible, que sean adquiridos originales para permitir la edición de otros nuevos y que, de reproducir partes, se haga constar el título y la autoría.

A Céline

Nota preliminar

En este libro trato de explicar los problemas que en España se ha tenido desde tiempo atrás, pero de manera más visible e intensa en las últimas dos décadas, en relación con su pluralismo nacional interno. Mi intención es poner el foco en las dificultades de comprensión que los españoles tenemos para entender este complejo fenómeno y, en consecuencia, gestionar el conflicto territorial como puede pensarse que podría y debería hacerse en una democracia liberal avanzada.

He querido que este trabajo pueda ser leído por un público lo más amplio posible. En él retomo y prosigo la reflexión desarrollada en trabajos publicados con anterioridad, discutiendo tesis y desarrollando argumentos que quizás sean de algún interés para otros estudiosos de los temas tratados, pero intento hacerlo de manera que el libro pueda también ser lo más accesible posible para un público no experto. He preferido por ello simplificar algunas partes y desarrollos argumentales del mismo, así como el aparato crítico, que he reducido para no entorpecer demasiado la lectura del libro.

Han pasado ya veinte años desde que comencé mi andadura como investigador en el tema del federalismo y el nacionalismo español, por lo que mucho de lo que el lector encontrará en este libro ha sido desarrollado ya, como he dicho, en trabajos precedentes. En el primer capítulo, retomo un artículo corto, con ligeras modificaciones aquí, que debería publicarse en breve en la revista Nazioni e Regioni (nº 17), y en el que me centro en las lecciones fundamentales que podemos extraer de la literatura especializada en el nacionalismo para el debate público. En el capítulo tercero, también utilizo parte de la reflexión propuesta en dos trabajos publicados previamente en dos libros colectivos (“El federalismo ante la consulta. Una lectura federal del derecho a decidir”, publicado en Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán, y “Un sassolino nella scarpa. La

Catalogna come chiave della crisi del modelo territoriale spagnolo", publicado en La nazione catalana. Storia, lingua, política, costituzione nella prospettiva plurinazionale). El cuarto y último capítulo retoma parte del análisis propuesto también en dos trabajos anteriores: "¿Es posible un referéndum de independencia en el actual ordenamiento jurídico español?", uno de los capítulos del libro colectivo El encaje constitucional del derecho a decidir, y sobre todo en una reflexión más reciente, "Miseria de la causa justa. Una lectura crítica de las teorías de la secesión-remedio en contextos democráticos", último capítulo del libro colectivo que acaba de publicarse en esta misma editorial: La legitimidad de la secesión a debate.

Los académicos vamos adquiriendo necesariamente deudas intelectuales impagables con el paso del tiempo. El trabajo científico no se puede hacer solo. Son muchos los maestros y compañeros de los que he aprendido y con los que he compartido las dudas, inquietudes, preocupaciones y también satisfacciones propias del trabajo académico. La deuda intelectual más grande la tengo sin duda con los maestros con los que aprendí a navegar entre dos campos de investigación que todavía hoy muchos tienen por bastante alejados, el federalismo y el nacionalismo. Pienso principalmente en Ramón Máiz, Miquel Caminal, Alain-G. Gagnon o Ferran Requejo. Muchos somos los que hemos tratado de seguir sus pasos y con algunos de ellos he tenido la fortuna de coincidir en algunos proyectos: Gennaro Ferraiuolo, Marc Sanjaume, Christophe Parent, Ivan Serrano, Daniel Guerra Sesma, Lucía Payero o Antoni Abat. Son muchos más los que quedan sin nombrar y han tenido una influencia grande en mi manera de entender tanto esos y otros temas como el propio oficio de científico social. Confío en que unos y otros se reconocerán. Mi sincero agradecimiento a todos ellos. Obviamente, los errores que el lector encuentre en este libro son únicamente responsabilidad mía.

Introducción

La necesidad de un debate público

atento a los estudios especializados

Una de las constataciones que los estudiosos del nacionalismo pueden probablemente hacer independientemente del país desde el que se expresen es que el debate público en torno a la nación y a los nacionalismos se encuentra dominado por numerosos clichés, generados por los propios contextos nacionales en los que transcurre la experiencia vital de los ciudadanos (Billig, 1995; Miller, 1995; Lecours y Nootens, 2007). Frente a esta situación, si tenemos en cuenta la calidad científica alcanzada estos últimos veinte o treinta años en los estudios en este campo de investigación, puede lamentarse que el trabajo llevado a cabo por los expertos apenas haya tenido impacto en nuestras sociedades, en la manera de ver y entender el tema del nacionalismo y de la nación en las democracias liberales (Kymlicka, 2001b: 201 y ss.; Archilés, 2018: 22; Cagiao, 2018a: 14-15).

En realidad, podría decirse que el problema es más agudo aún. No afecta únicamente al debate público, por definición no especializado, peor informado y menos sofisticado que el debate académico. Por desgracia, abundan hoy en las diferentes disciplinas y especialidades que encontramos en ciencias sociales los analistas que directa o indirectamente se acercan al tema de la nación y de los nacionalismos con la misma ligereza que encontramos en el debate público. En ocasiones, parece como si la abundante literatura especializada en este tema no existiera para ellos. Otras veces, utilizan las tesis académicas dominantes como más les interesa, tomando aquellas ideas necesarias para sostener la tesis puntual del analista, pero desechando aquellas otras que puedan resultar molestas en su argumentación (cherry picking)[1]. Así ocurre —es un ejemplo entre tantos— con la idea que se defiende mayoritariamente en la literatura especializada según la cual las naciones son ficciones útiles, es decir, construcciones sociales elaboradas a partir del material plural (lengua, religión, cultura, etc.) con el que cuenta toda comunidad humana de cierta extensión. Esta es una tesis que ha tenido algún impacto en el debate público.

Y aunque cierto enfoque naturalista o esencialista respecto de la nación siga teniendo mucha fuerza en los debates que podemos encontrar en los medios de comunicación, tampoco es extraño ver hoy a periodistas, políticos o tertulianos afirmar que las naciones son construidas, que no han existido siempre, y que los nacionalismos mienten y manipulan cuando afirman lo contrario. Lo curioso de esto es que, si esta idea trabajada por los estudiosos del nacionalismo ha conseguido penetrar en cierto grado en el debate público, no sorprende tampoco que una persona defienda el carácter artificial o construido de las naciones (al menos de algunas de ellas) y, al mismo tiempo, se cierre en banda en una concepción orgánica o esencialista de las mismas cuando se cuestiona su propia nación o se pone sobre el tapete la hipótesis de que pueda verse reformada o reconstruida de alguna forma que le resulte desagradable o, en ese proceso histórico de reconstrucción, verse amputada de una parte de su territorio. No es raro en estos casos que el constructivismo inicialmente defendido ceda el paso a alguna forma de naturalismo o esencialismo.

Esto es algo que ha podido observarse estos últimos años en el caso español, durante el proceso independentista catalán. En España, a diferencia de contextos en los que la discusión ha podido quizás tomar una dirección más liberal o ilustrada (por ejemplo, en el Reino Unido con Escocia), puede decirse que el debate público no ha prestado atención a las lecciones de los expertos en nacionalismo y conflictos nacionalistas. Con un resultado que queda hoy a la vista de todos: muy baja calidad del debate, unas formas y un tono especialmente desagradables, estrategias comunicativas que parecían no fijarse límites en su crítica al adversario, etc.; lo que acabó por repercutir en la propia gestión política de la crisis y en su evolución: deterioro del sistema democrático y de algunas de sus más altas instituciones, pérdida de confianza en ellas y entre los actores, enquistamiento del conflicto, problemas de gobernabilidad a nivel estatal y subestatal nunca vistos hasta entonces, entrada en el Congreso de un partido de extrema derecha como tercera fuerza política, etc.

Lo que defiendo en este libro me parece que es algo bastante razonable. Concretamente, sostengo que las democracias liberales y sus ciudadanos tienen todo el interés del mundo en seguir las

lecciones de la literatura especializada en el nacionalismo a la hora de enfrentar los problemas derivados de la idea de nación (de sus usos), sobre todo en contextos conflictivos como el español. Una sociedad democrática no puede estar permanentemente pidiendo que debatamos de nuestros problemas como personas adultas y racionales y, al mismo tiempo, abordar algunos de los más importantes a base de clichés y lugares comunes. Lleva ciertamente razón Sergio del Molino al decir que deben huir de "la cursilería frívola" y de las exageraciones "quienes añoran un debate libre, racional e inteligente" (Del Molino, 2021). Ahora bien, creo que el citado escritor, sin duda entre los más exitosos de su generación, debería exigirse a sí mismo mucho más cuando habla del nacionalismo, un tema en el que por desgracia dista mucho de estar a la altura del consejo que prodiga a los ciudadanos libres, racionales e inteligentes[2]. En efecto, hay que huir de las exageraciones, clichés, argumentos de oídas y del doble rasero injusto al que nos puede (suele) llevar la desinformación y el confort egoísta que ofrece nuestro mundo a las clases y grupos dominantes. Y es que solo una comprensión cabal del fenómeno del nacionalismo puede ayudarnos a realizar diagnósticos correctos y, quizás, si hay voluntad política para ello, a buscar después soluciones a los problemas que genera. La literatura especializada sirve de guía en ambos procesos. Para entender, primero, y actuar de manera razonable y quizás justa, después.

Me centraré en este libro en algunos de los temas fundamentales en el debate territorial español. Son cuestiones que con demasiada frecuencia son objeto de aproximaciones en mayor o menor medida desinformadas sobre la idea de nación y el nacionalismo, con la consiguiente e inevitable deformación que dichos déficits provocan en la percepción que los ciudadanos tienen de ellos. El primero tiene que ver con la comprensión del fenómeno del pluralismo nacional, su reconocimiento y acomodación en democracia. Puede decirse, creo, que todos los problemas derivados de la cuestión territorial en España vienen en buena medida de una mala comprensión y aceptación del pluralismo nacional. Lo cual repercute negativamente, es claro, en los otros dos temas sobre los que reflexionaré en las páginas siguientes: el del federalismo como eventual solución al conflicto territorial y, una vez constatado el poco éxito que ha podido tener en España —y que al mismo tiempo

se le puede augurar en los próximos años—, el de la autodeterminación como último recurso en el conflicto nacionalista.

Todo lo cual hace necesario de entrada explicar, siquiera con alguna brevedad, cuáles son las principales lecciones que los ciudadanos pueden extraer de la literatura especializada sobre nación y nacionalismo en las democracias liberales. Entiendo que este primer paso es crucial, en la medida en que, como se verá, de lo que se tratará en los diferentes capítulos que componen este libro es de tirar del hilo lógico de las conclusiones de la literatura especializada en el nacionalismo a efectos de ver adónde nos lleva en cada uno de los temas seleccionados.

Capítulo 1

Lecciones básicas de los estudios

sobre nacionalismo

Importa comenzar por este punto. Básicamente por dos razones. Primero, porque estamos ante un tema en el que no es poco frecuente que las luchas entre nacionalismos (mayoritario y minoritario) lleven el debate público al terreno de la incerteza, de lo opinable, de lo que no podemos saber con seguridad. De este modo, cuando el interés de un nacionalismo es volverse impermeable a alguna de las tesis o conclusiones consolidadas de la literatura especializada —lo cual ocurre con frecuencia—, le basta con apelar a su derecho a opinar de manera diferente, relativizando así demostraciones o conclusiones científicas como si se tratara de meras opiniones. Conviene tenerlo en cuenta: como lo advirtió ya el propio Renan a finales del siglo XIX, señalando el "olvido" y el "error histórico" como algo positivo para la nación (1982: 41)[3], lo normal es que los nacionalismos no duden en olvidar y errar mucho, vale decir manipular, mentir o confundir si es necesario para su causa. Lo que nos digan sobre la nación y el nacionalismo es por ello de escaso interés para quien desee entender cabalmente dicho fenómeno.

La segunda razón es que, en contra de lo que los nacionalismos afirman por interés propio, lo cierto es que en la literatura especializada se ha alcanzado un consenso y un grado de certeza relativamente importantes en los últimos treinta años. El historiador José Álvarez Junco se ha referido con razón a ello hablando de "una revolución científica" en este campo de investigación (2016: 1). Atrás parecen quedar las disputas académicas (probablemente más ideológicas que académicas, pero dejémoslo ahí) entre los partidarios de una idea de nación que hunde sus raíces en la historia premoderna (perennialistas o primordialistas: Van den Berghe, 1981; Geertz, 1973; Gat y Yakobson, 2013) y aquellos otros (modernistas o constructivistas: Hobsbawm, 1990; Gellner, 1983; Anderson, 2016; Greenfeld, 1993; Thiesse, 1999, etc.), hoy claramente dominantes, que afirman la necesaria precedencia del nacionalismo respecto de las naciones (en su sentido moderno), y

que las describe y explica como un constructo social, un entramado de discursos, prácticas y creencias en estrecha relación con la legitimación y organización del poder político (la soberanía), del que el pueblo o nación se presenta como titular, y que adopta sus formas y contornos característicos no antes de nuestra modernidad política, hacia finales del siglo XVIII.

Esta tesis dominante, matizada hoy debidamente por las precisiones aportadas desde el etnosimbolismo (Smith, 1986, 1995; Armstrong, 1982), que insisten en las precondiciones étnico-culturales, en la anterioridad de identidades y de un sustrato cultural (que será por lo demás el material plural con el que trabajará selectivamente el nacionalismo), no deja hoy mucho margen para la duda o la discusión. No al menos en sus grandes líneas[4]. La cuestión de la antigüedad de las naciones, por ejemplo, puede seguir teniendo interés y centrando la atención de algunos estudiosos sin que por ello las respuestas que se puedan aportar al respecto tengan la menor relevancia tanto para nuestra comprensión del nacionalismo y de las naciones tal y como son desde el inicio de nuestra modernidad política, como desde un enfoque normativo, si nos interesa saber, por ejemplo, cuáles deben existir y constituirse políticamente como deseen y cuáles no. Lo apuntan, creo que acertadamente, Delanty y O'Mahony al preguntarse "de qué manera la existencia de dichas naciones premodernas debería importar para las naciones modernas" (2002: 83; traducción propia).

Nos encontramos así con una tesis dominante en este campo de estudio que realiza una lectura o descripción del fenómeno analizado que ha alcanzado un grado de cientificidad que no se ha visto desmentido en los últimos veinte años. Su resistencia —diría que cómoda— a la crítica (a la falsificación) se presenta sin duda como la mejor prueba de la consistencia de la tendencia dominante en este campo de estudio. Lo cual significa que, en contra de lo que tantas veces se pretende en ciencias sociales, tenemos garantías muy serias para entrar en el tema del nacionalismo y de la nación de la mano de los expertos con la seguridad de acceder a un conocimiento cierto sobre dicho fenómeno. En sus grandes líneas, y para lo que aquí nos interesa, la teoría constructivista o modernista puede declinarse, en apretada síntesis, de la siguiente forma:

Las naciones son realidades o constructos sociales (Gellner, 1983; Hobsbawm, 1990; Thiesse, 1999), ficciones útiles (Kelsen, 2006: 62-63), comunidades políticas imaginadas (Anderson, 2016: 6) obra de los nacionalismos.

En el sentido moderno del término, que conecta con la especial forma de legitimación del poder político del Estado posterior al feudalismo (dioses y reyes dejan de ser fuente de legitimación de la soberanía), los nacionalismos construyen naciones para los Estados ya existentes (nacionalismo de Estado) o imaginan y crean las condiciones de posibilidad para futuros Estados-nación (nacionalismo sin Estado).

En este sentido, si tomamos como referencia temporal el inicio de la modernidad política, marcada por el referido binomio Estado/ nación, las naciones, tanto las actuales como las pasadas, no pueden haber existido o existir sin la presencia necesaria de un nacionalismo que las imagine, las cree y les dé una determinada forma y contenido (identidad).

Esto significa necesariamente que detrás de cada una de las naciones que actualmente somos capaces de reconocer (como nación), inclusive entre las que pueden generar menos controversia al respecto (Estados Unidos, México, Francia, Austria, etc.), hay un nacionalismo que ha imaginado, creado, desarrollado y consolidado en el tiempo, más o menos largo, su propia nación. Y ese nacionalismo no ha dejado de ser en la actualidad un proyecto político dominante (Thiesse, 2010; Tamir, 1993, 2019).

Se sigue de esto que la incompatibilidad que muchos observadores no expertos encuentran entre el nacionalismo y las naciones contemporáneas, como si estas ya no tuvieran nada que ver con el nacionalismo (solo habría en ellas un sano “patriotismo”, siguiendo el distinguo de Viroli, 2019), carece de fundamento. Lo cierto es lo contrario: no hay nación (democrática o no) sin nacionalismo que la sustente. Esto vale también para las naciones democráticas organizadas como Estado de derecho, e independientemente de la forma de Estado (unitario, centralizado o descentralizado, o federal) que adopten.

Por la misma razón, yerran también quienes realizan una lectura del nacionalismo en exclusiva clave negativa o patológica, como si fuera necesariamente la "guerra" (Mitterrand), "el sarampión de la humanidad" (Einstein) o meros "sentimientos tribales" (Hayek) (Miller, 1995: 5), asociando el fenómeno únicamente, por una parte, a movimientos de extrema derecha o a regímenes autoritarios poco o nada atentos a los valores y principios democráticos, y/o, por la otra, a nacionalismos subestatales (Billig, 1995: 5).

Si toda nación implica necesariamente un nacionalismo que la sostenga, entonces la caracterización exclusivamente negativa del nacionalismo carece también de fundamento: si hay naciones democráticas, esto es, nacionalismos que han sabido hacer suyos e implementar los valores, principios y prácticas democráticas en sus respectivos Estados, entonces el nacionalismo no puede ser necesaria y exclusivamente un mal (Calhoun, 1997: 15-16; MacCormick, 1990; Dieckhoff, 2012).

El hecho de que haya nacionalismos que han generado las condiciones para que la vida democrática pueda desarrollarse en un determinado número de Estados, nacionalismos que no responden de este modo a la imagen negativa dominante en el debate público, nos invita a centrarnos en los diferentes tipos de nacionalismo (de Estado o sin Estado, liberales o no, democráticos o no, más bien cívicos o más bien étnicos, etc.), en sus formas discursivas y realizaciones, y a sacar conclusiones sobre su perfil más o menos positivo o negativo solo tras su examen atento (Máiz, 2018: 143-178).

De lo antedicho se sigue asimismo que el distinguo clásico entre nacionalismo cívico o político y nacionalismo étnico o cultural ha de ser manejado con mucha prudencia, pues todos los nacionalismos son, en realidad, en grados diferentes, a la vez cívicos y étnicos (Máiz, 2004, 2005; Archilés, 2018), en el sentido en que trabajan necesariamente en ambas dimensiones, la política (legitimación y organización del poder, intereses) y la cultural (generación del sentimiento de pertenencia a la comunidad nacional). En ese sentido, lejos de la caricatura que hace del nacionalismo un fenómeno bajo la batuta de emprendedores culturales movidos por el resentimiento, el odio y los instintos

tribales, tendríamos procesos que operan apelando tanto a las emociones como a la razón (Delanty y O'Mahony, 2002: 35), atentos tanto a los afectos como a los intereses.

Finalmente, y llevando ya las lecciones que se acaban de mencionar al terreno de la praxis política y del debate normativo (el deber ser en democracia) que nos interesará después, de lo anterior se sigue que la legitimidad de que pueden gozar las naciones actualmente organizadas como Estado (sea democrático y liberal, en mayor o menor medida, o no necesariamente) no implica —como tantas veces se dice— que los nacionalismos con proyectos nacionales concurrentes respecto al del Estado carezcan de la misma legitimidad. Si en democracia esta se mide en términos de adhesión de los ciudadanos a un determinado proyecto político, siempre adoptando unas formas civilizadas, y si el nacionalismo subestatal cuenta con dicho apoyo social, no se puede inferir del carácter democrático de un sistema estatal o de la legitimidad de que goza la nación del Estado la ilegitimidad de un proyecto nacional concurrente en su seno.

No me cabe duda de que este o aquel punto, entre los que se acaban de presentar, merecería algún matiz o precisión pertinente por parte de los académicos expertos en el tema del nacionalismo. Pero tampoco dudo de que, en sus grandes líneas, las lecciones expuestas no deberían generar especialmente objeciones de fondo.

Sí ha de notarse, en cambio, que en el debate público las tesis dominantes no suelen ir más allá del punto número tres. Las explicaciones producidas por los nacionalismos, que hacen remontar las naciones actuales a tiempos remotos (Mariano Rajoy habló varias veces de una nación española con 500 años de historia), como si estas aparecieran espontáneamente, sin necesidad de un nacionalismo que las cree, siguen siendo no poco frecuentes en nuestras sociedades. Esta es una forma de entender el fenómeno nacional especialmente interesante para los nacionalismos de Estado (si lo que quieren es desaparecer del radar racional de los ciudadanos, que no se les perciba como nacionalismos), pues si las naciones actuales tienen media docena de siglos de historia (o más) y no han necesitado la presencia de un nacionalismo para existir

durante todo ese tiempo, entonces, lógicamente, dichas naciones también podrían seguir existiendo, hoy y en el futuro, sin necesidad de un nacionalismo que las sustente.

Quienes en el debate público se acercan al fenómeno del nacionalismo desde esta posición organicista o naturalista no aceptarán probablemente ni uno solo de los puntos antes expuestos. Creo con todo que es una posición a la que no se le concede mucha seriedad o credibilidad en el debate político. En el fondo, las tesis constructivistas o modernistas han conseguido penetrar hasta cierto punto en el debate público y son asumidas, al menos en parte, por intelectuales y académicos no expertos. Es por ello normal ver en buena posición —citados como autoridad— en dichos debates a expertos del tema como Eric Hobsbawm o Benedict Anderson. Del primero suele atraer y gustar mucho su estudio (con Terence Ranger, 1983) sobre la invención de la tradición, que muestra cómo los nacionalismos no dudan en inventar mitos y tradiciones con los que dotar a la nación de un pasado lejano y prestigioso. Del segundo también puede notarse el interés por la expresión "comunidades imaginadas", que sirve de título a su libro más conocido. No es raro, de hecho, que en vez de "imaginadas" se hable de "imaginarias"[5], queriendo subrayar sin duda el carácter fantasioso de las naciones defendidas por los nacionalismos. Claro, si se me ha seguido atentamente hasta aquí, se habrá entendido que, al referirse de este modo a los nacionalismos, quienes así usan a autores como Hobsbawm o Anderson están pensando en las "invenciones" o en las naciones "imaginarias" de los movimientos políticos designados en el tiempo presente como nacionalismos (el vasco o el catalán en España, por ejemplo). Es decir, no se aplicaría a los nacionalismos de Estado ese marco analítico, razón por la que, si retomamos el ejemplo español, no habría hoy un nacionalismo español como el vasco o el catalán, y por lo tanto tampoco habría —al margen de cierto número de populistas de extrema derecha— nacionalistas españoles inventándose tradiciones o imaginando naciones inexistentes. En el mejor de los casos, podría llegar a aceptarse que hubo un nacionalismo español en el pasado (durante la dictadura franquista, por ejemplo, o durante el siglo XIX) que sí recurrió a ese tipo de manipulaciones, pero eso ya no concerniría a la España democrática actual, que se caracterizaría en esto por su "no nacionalismo" dominante (véase, por ejemplo, Taibo, 2007).

Se entiende sin dificultad, de este modo, que la tendencia claramente mayoritaria en el debate público sobre el tema del nacionalismo en países como España, Francia, Italia y tantos otros detenga la reflexión, en el mejor de los casos, en el punto número tres. Se puede admitir, y se admite sin problemas, que las naciones son constructos sociales. También incluso que son los nacionalismos los que han creado las naciones. Pero el nacionalismo de las naciones con Estado sería ya cosa del pasado (del nacionalismo que las creó tiempo atrás) o de un puñado de extremistas o reaccionarios de derechas hoy. Por eso la reflexión se detiene por lo general en ese punto, negándose a seguir las explicaciones de los expertos, para quienes el nacionalismo no es solo un fenómeno pasado (lo que los convertiría a todos en historiadores) o marginal en democracia, sino que es algo que atraviesa con gran intensidad nuestras democracias liberales. Todavía en la actualidad.

La razón de que esto sea así no es difícil de entender. Si se tira del hilo lógico que encontramos en los estudios especializados, se llega sin demasiada dificultad al último de los puntos antes expuestos. Y esto es precisamente lo que parece que se quiere evitar en el debate público: reconocer la legitimidad que se les viene negando a los nacionalismos subestatales. Sirva de ilustración de esto una experiencia personal, bastante banal por lo demás, que tuve en un seminario en París, al que fui amablemente invitado a dar una charla sobre mi investigación en torno al federalismo y nacionalismo español. Una vez terminada mi ponencia, un conocido historiador español allí presente expresó su conformidad, en sus grandes líneas, con la lectura que realicé sobre el tema del federalismo y el nacionalismo español, pero también sus dudas o reservas sobre las consecuencias que un análisis como el propuesto por mí u otros expertos del tema podía tener en la práctica en un país como España, enfrentado al problema de los nacionalismos. En efecto, como lo vio con claridad, es un análisis que llega al punto de conceder legitimidad a nacionalismos subestatales democráticos contra el Estado en el que estos se encuentran. Y esto, por lo visto, independientemente de la validez del análisis propuesto, es algo que le generaba dudas y alguna preocupación. Unas dudas y una preocupación que, como se habrá entendido, no vienen motivadas por la calidad científica del análisis, ni por los defectos o lagunas que pueda eventualmente tener el andamiaje teórico que lo

sustenta, sino por sus consecuencias prácticas, esto es, políticas. La impresión que puede quedar es que, como lo expusiera Renan en su día con total crudeza, el interés político de la nación dominante bien merece alguna que otra trampa o forma de amnesia cuando se reflexiona en el debate público en el tema que nos ocupa.

Esta es, en cualquier caso, la tesis que defiendo en este libro: los estudios especializados se encuentran en el debate público con resistencias y motivaciones políticas —aunque se intente darles un barniz académico—, promovidas principalmente (aunque no solo) por los nacionalismos de Estado dominantes, que impiden que sus lecciones puedan ser aprovechadas en aras de buscar soluciones políticas más justas, civilizadas y quizás también más atentas a los principios y valores democráticos respecto de los problemas de encaje del pluralismo nacional que encontramos en países como España. En lo que sigue trato de ilustrarlo.

Capítulo 2

Un problema de reconocimiento nacional

Breve presentación del marco teórico

en el debate sobre el reconocimiento

La cuestión del reconocimiento es central en las luchas políticas y sociales que han podido librarse en los dos últimos siglos. Las luchas obreras, las luchas en defensa de los derechos civiles y políticos, y tantas otras son, cada una a su manera, luchas por el reconocimiento (Honneth, 2007; Fraser y Honneth, 2003). Los actores en todas esas pugnas reclaman para sí —individual y colectivamente— un reconocimiento que el sistema en el que se encuentran insertos les niega: un salario y condiciones de trabajo justas, igualdad de derechos, etc. En el fondo, estamos ante una cuestión que es fundamental en nuestras sociedades y que representa sin duda una de las aspiraciones humanas básicas, "una necesidad vital", según Charles Taylor (1994: 42). Ser visto por todos con la misma dignidad de la que uno mismo se cree merecedor es una aspiración legítima y que puede ser entendida, en efecto, como constitutiva de nuestra propia humanidad. Así lo expresa, por lo demás, la propia Declaración Universal de Derechos Humanos en su preámbulo, justo en el primer párrafo, al decir que "la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana".

El filósofo Charles Taylor, uno de los pensadores liberales que más ha indagado en este tema, se ha referido al problema del reconocimiento como algo clave en el paso del Antiguo Régimen a la modernidad política (Taylor, 1989, 1994), que es cuando surgen las aspiraciones democráticas y, con ellas, las luchas por el reconocimiento de la igual dignidad de las personas, independientemente de su condición o estatus social, de su cultura, de su lengua o de sus creencias religiosas. Señala el filósofo canadiense cómo las demandas de reconocimiento aparecen inicialmente vinculadas a la no-discriminación, como una aspiración a la igualdad que toma como base aquellos rasgos o

criterios que comparten todas las personas, unos rasgos que pueden verse, en ese sentido, como universales (1994: 43 y ss.). Pero muy pronto, de alguna manera como una reacción frente a esa concepción ilustrada (francesa) y liberal del reconocimiento, surge otra versión que pone el foco esta vez no —o no tanto— en lo "universal", en lo que nos iguala, sino más bien en lo que nos diferencia (Taylor, 1994: 47 y ss.). Si en la primera concepción el igual reconocimiento defiende que tratemos (que el Estado trate) a todos igual, independientemente de sus diferencias, en la segunda implicaría reconocer a las personas teniendo en cuenta precisamente sus singularidades. Algo que se hace extensible a los grupos humanos y que lleva a pensadores como Fichte o Herder, entre otros, a promover la defensa de particularismos (nacionales) que determinan y definen la identidad (y dignidad) de las personas.

Esta segunda concepción del reconocimiento representa así una suerte de rebelión (que recibirá el nombre de "romántica" en siglo XIX) contra la versión ilustrada dominante, que defiende una igualdad y un reconocimiento "ciego frente a las diferencias". La crítica que se le va a dirigir muy pronto a esta última insistirá en su elevado grado de abstracción, en su importante déficit de realismo (la idea de un individuo soberano sin ataduras contextuales), subrayando la necesidad e importancia de un acercamiento a las personas que tenga en cuenta su condición "situada" o "arraigada" en una sociedad, es decir, tener en cuenta que nos referimos siempre a personas que arrastran inevitablemente consigo valores, preferencias y capacidades que son los que su sociedad o cultura diferenciada les ha transmitido. Una cultura que es valiosa para quienes forman parte de ella, pues es el contexto de significado en el que las personas aprenden a moverse en el mundo que les rodea, así como a proyectarse luego, eventualmente, fuera de sus más o menos estrechos límites territoriales. De ahí la importancia que tiene para ellas la conservación de la dignidad de ese contexto cultural diferenciado: su degradación y/o desaparición impactaría negativamente tanto la percepción que las personas tienen de sí mismas como sus propias oportunidades vitales, al tener que adaptarse a otros contextos en los que imperan valores sociales y culturales diferentes, que no dominan (Dieckhoff, 2012: 44). Lo individual y lo colectivo se estarían así dando la mano necesariamente cuando hablamos de las personas en términos de

autonomía o igualdad.

Esto es algo, además, que la primera concepción del reconocimiento, atenta a la igualdad como no-discriminación, escamotearía al presentar su proyecto como neutro o imparcial desde el punto de vista cultural. Una crítica acertada que ha podido dirigírsele, pues sabemos que los proyectos políticos surgidos de ese impulso liberalizador y democratizador inicial al que asistimos desde finales del siglo XVIII (el Estado-nación, por ejemplo) implican por parte del Estado toda una serie de decisiones selectivas en el ámbito cultural, lingüístico, religioso, etc. Son decisiones que crean un marco dominante (el de las élites blancas, burguesas, católicas, de lengua nacional dominante, etc.), que dista mucho de ser neutro (Requejo y Caminal, 2011: 3), pues es expresión, en realidad, de las preferencias culturales, lingüísticas, etc., de esas mismas élites. Todo ello, es claro, en detrimento necesario de los valores y preferencias de amplios sectores de la población, que van así a verse discriminados por el sistema en el que se encuentran (Requejo, 1998: 109; Kymlicka, 2001a, 2001b). En efecto, la idea promovida por la concepción del reconocimiento desde lo que nos hace iguales, como un sistema ciego frente a las diferencias, se revela en el fondo como un mito o proyección ideológica de nuestras propias sociedades que tiene en su contra toda la evidencia empírica —numerosa— de la que disponemos.

Es lo que puede observarse, de hecho, en los procesos de construcción nacional que se ponen en marcha, antes o después, en nuestra modernidad política. Por una parte, es importante notar que las aspiraciones democráticas en pos de la igualdad van a tomar cuerpo en sistemas estatales nacionales, que son el marco en el que todavía hoy mayoritariamente se aplican y cobran sentido las políticas encaminadas a asegurar a los ciudadanos la igualdad en derechos y libertades, la solidaridad y la justicia. La concepción del reconocimiento que se centra en lo que nos hace iguales como humanos no ha llevado en ninguna parte del mundo a garantizar idénticos derechos (idéntico reconocimiento, pues) a nacionales y a extranjeros. Hablamos por lo tanto de sistemas dotados de una clara identidad nacional (cultura, lengua, valores, etc.) cuya asimilación es requisito necesario para que una persona extranjera pueda “igualarse” en cierta medida con los nacionales de cada Estado. Por

otra parte, ha de observarse también cómo en los Estados-nación podemos encontrar grupos de ciudadanos concentrados en un determinado territorio, en mayor o menor número, con un sentimiento de pertenencia nacional diferente respecto del dominante en el Estado, y que reivindican precisamente el reconocimiento de su diferencia nacional por parte de este. Su pleno reconocimiento o, dicho de otro modo, la igualdad en el trato de todos los ciudadanos del Estado, exigiría —en su percepción— que los miembros de los grupos nacionales minoritarios pudiesen gozar de los mismos recursos y ventajas que el sistema ofrece a los miembros del grupo nacional dominante. El reconocimiento de dichos ciudadanos con identidad nacional reivindicada como diferente desde el paradigma de la igualdad ciega frente a las diferencias (que no hace en esto sino ocultar la preferencia nacional inicial del sistema) no puede satisfacer los anhelos de reconocimiento de dichas personas (Requejo, 2003). Y eso es lo que alimenta fundamentalmente el conflicto nacionalista que nos interesa.

Hasta aquí llega, podría decirse, una rápida descripción de los hechos. Nos deja una constatación clara: la existencia de dos filosofías o ideas opuestas de lo que significa reconocer la dignidad igual de las personas en democracia. Cuestión diferente, y ciertamente compleja, es la de saber qué es lo que esta última, en caso de que esta pueda expresarse con una sola voz, nos dice sobre la legitimidad y justicia de esas reivindicaciones de reconocimiento nacional. Supone ya entrar en el debate normativo, aquel que se interesa por la justicia y por lo que debe ser.

¿Cómo y por qué reconocer naciones?

La mala imagen de que gozan los movimientos de reivindicación nacional (y las naciones de los movimientos designados hoy como "nacionalistas") ha motivado cierto número de reflexiones que han tratado de argumentar en favor del valor o de los aspectos positivos del nacionalismo (entre otros: Tamir, 1993; MacCormick, 1990; Seymour, 2021). Es una cuestión ciertamente compleja y controvertida, sobre la que sería imprudente tratar de ofrecer aquí una síntesis de lo mucho escrito en unos pocos párrafos[6]. Sin embargo, quizás no sea necesario tampoco entrar de lleno en esta problemática exponiendo las razones de fondo que puede haber para ver en la nación y en el nacionalismo algo valioso para la vida en democracia todavía hoy. Es algo que traté de resumir en un libro reciente (Micronacionalismos. ¿No seremos todos nacionalistas?, 2018) y a él me permito remitir al respecto. No entraré por lo tanto aquí en este debate de fondo porque creo que es posible, además de importante y hasta necesario, adoptar un enfoque del problema a la vez más sencillo, práctico y realista, que es el que nos facilitan, creo, los estudios sobre nacionalismo. Además, ocurre con frecuencia, en mi opinión, que determinados problemas tiendan a intelectualizarse demasiado, a llevarse a un grado de abstracción que dificulta más que ayuda nuestra comprensión de lo que está en juego en ellos. Creo, por lo tanto, que podemos y debemos adoptar un enfoque más sencillo y realista del reconocimiento nacional. Veamos cómo.

Lo más probable es que tanto las naciones como los nacionalismos que las sostienen dejen de existir algún día, antes o después. Esto es algo que se entiende sin dificultad cuando se lee la literatura especializada. Del mismo modo que hubo un antes de la era de las naciones y de los nacionalismos (toda la historia anterior al siglo XIX), lo normal sería que hubiera también un después. No faltan, de hecho, razones para considerar que esa evolución, el día que llegue, podría —seamos prudentes— suponer un gran avance en el camino de la igualdad y la justicia entre los humanos. Al igual que la

palabra “nación”, otros términos o expresiones que se encuentran a menudo en el centro de las controversias que nos interesan aquí (pensemos en “lengua propia”, “soberanía”, “fronteras”, entre otras) dejarían entonces seguramente de tener sentido (o al menos el que ahora tienen). Todo esto es muy probable que pase antes o después y, de adherirnos a la idea según la cual eso sería un gran avance para la humanidad, ello debería llevarnos a combatir las reivindicaciones nacionalistas, caracterizadas negativamente en esa proyección ideal que acabamos de realizar.

El problema en este punto creo que es doble. Por una parte, ese rechazo del nacionalismo aquí y ahora debería inclinarnos, si somos coherentes, a rechazar todos los nacionalismos, incluyendo evidentemente a los nacionalismos de Estado (o los que se quieran crear eventualmente por encima de las actuales estructuras estatales, se presenten como se presenten), también a los más templados o banales. Esto no supone, naturalmente, poner en el mismo nivel a los nacionalismos templados, liberales y democráticos, y a los nacionalismos calientes, iliberales y antidemocráticos. Supone simplemente decir que si consideramos que el nacionalismo es en sí y por sí algo negativo y peligroso que deberíamos combatir, entonces no hay razón para mostrarnos complacientes con los nacionalismos templados y liberales dominantes en nuestras democracias. Valorar negativamente a los nacionalismos subestatales, que son cierta y lógicamente los más visibles y ruidosos en su lucha por el reconocimiento (es raro, por otro lado, que los grupos dominantes reivindiquen ruidosamente aquello que ya tienen)[7], a la par que se oculta o incluso valora positivamente la existencia de nacionalismos estatales (presentados como meros “patriotismos”), es algo que parece contradictorio en la lógica normativa antes expuesta.

Por otro lado, creo que debemos ser realistas, incluso cuando entendemos que un futuro posnacional es deseable, pues lo que puede ser bueno en un futuro, probablemente no muy cercano, lo que puede valer normativamente para ese futuro, puede revelarse como algo injusto e incluso ingenuo en un tiempo presente o cercano en el que, guste esto más o menos, no parece —las evidencias empíricas son numerosas— que los nacionalismos y sus naciones vayan a dejar de encontrarse entre los proyectos e ideas

políticas dominantes. Y lo más importante: tampoco parece que la democracia, tal como la conocemos y apreciamos, con todas sus imperfecciones, vaya a desaparecer por culpa del nacionalismo.

Siendo esto así, la valoración negativa que solemos hacer de las luchas por el reconocimiento nacional en contextos nacionales democráticos, en los que el nacionalismo dominante pasa desapercibido o es incluso visto positivamente, está utilizando un doble rasero y es por ello injusta. Todo rechazo del nacionalismo que utilice consciente o inconscientemente esta doble vara de medir es inconsecuente e injusto en el debate normativo[8]. Si la nación y el nacionalismo son todavía hoy, y probablemente durante algún tiempo, aquello que fundamenta y sostiene respectivamente, dándole su necesaria cohesión, la organización política diferenciada de nuestras sociedades (inclusive las democráticas), entonces resulta extraño presentar las luchas por el reconocimiento nacional como algo enfrentado con nuestros valores y principios democráticos. Desde el punto de vista de nuestra realidad nacional, de un mundo dividido en naciones Estado sostenidas por nacionalismos, la concepción del reconocimiento operativa y justa aquí y ahora, independientemente de lo que se piense del nacionalismo, es la que afirma la necesidad del reconocimiento en la diferencia. Y ello por la sencilla razón de que el reconocimiento nacional parece ser algo tan importante para los humanos desde hace bastante tiempo que estos fundamentan y justifican sus diferentes proyectos políticos en buena parte en la idea de nación. Lo cual lleva, lógicamente, a considerar que las demandas de reconocimiento nacional deben ser vistas como demandas legítimas, que merecen ser tratadas con la debida comprensión en sistemas democráticos que son conscientes de la importancia del reconocimiento nacional. Empezando, es claro, por el suyo propio.

Si yo, como miembro de una mayoría o comunidad nacional que cuenta con un Estado y que no tiene ya que luchar por su reconocimiento como nación, soy consciente del valor que esto tiene (aunque solo sea porque ya no tengo que ser un activista ruidoso de mi nación y puedo dedicar tiempo y esfuerzos a otras cosas, no vivir con esa frustración, etc.), entonces solo puedo adoptar una actitud hostil ante el reconocimiento nacional de los proyectos que afectan a la comunidad nacional con la que me

encuentro identificado desde un interés egoísta (o desde la solidaridad con ese interés egoísta). Estaría mostrando así mi incapacidad para entender que otros aprecien y den importancia a cosas que personalmente aprecio y son importantes para mí. Claro que esta actitud, como se habrá entendido, nos aleja mucho de la perspectiva atenta a la justicia, a lo que es justo hacer en conflictos de este tipo, que debería interesarnos en el debate público en democracia. Sea como fuere, no puede ser que utilicemos como metro intelectual o moral nuestro interés egoísta cuando medimos o evaluamos la legitimidad democrática de las demandas de reconocimiento nacional.

El reconocimiento según el nacionalismo dominante: la banalización del pluralismo nacional

Existe una muy larga tradición española de reconocimiento que consiste en designar a las naciones subestatales proyectadas por los diferentes nacionalismos como naciones culturales o históricas[9], y a no reconocer a dichas naciones como desean ser reconocidas, esto es, como naciones políticas. Como veremos más adelante, esta forma de reconocimiento hace muy difícil que en la cultura política del nacionalismo dominante puedan abrirse camino las reformas —de diversa naturaleza y profundidad— con capacidad para contener el potencial conflictivo existente en las relaciones entre nacionalismo de Estado y nacionalismos subestatales, como quizás también, a corto o medio plazo, para desactivar las aspiraciones políticas maximalistas de estos últimos.

Me importa ahora mostrar hasta qué punto la dilución del pluralismo nacional, su banalización o minoración, tiene una historia ya larga y bien arraigada en la cultura política española, en las derechas y las izquierdas, antes de reflexionar sobre algunos de los problemas de comprensión de lo plurinacional que encontramos en la actualidad, y que pueden servir para evacuar la responsabilidad política del nacionalismo dominante en el conflicto mediante fórmulas o usos del concepto que, en mi opinión, solo consiguen deformar y oscurecer los términos del problema que nos interesa.

Al hablar de pluralismo nacional, importa notar de entrada que nos tiene que interesar la expresión en el significado que el término "nación" adquiere en nuestra modernidad política para referir a las naciones. Hablamos, pues, de cierto número de comunidades humanas (que son las que generan ese "pluralismo") que en un contexto determinado se perciben o imaginan de manera mayoritaria como naciones distintas y cada una de ellas ostentando en su territorio, o aspirando a ostentar, la soberanía que caracteriza a las naciones políticas (Anderson, 2016: 6). Puede retomarse aquí

la definición de nación propuesta por el historiador Núñez Seixas, en línea con la de Anderson, sobre la que existe (salvando quizás matices menores) un amplio consenso académico: "Comunidad imaginada, inherentemente soberana y delimitada territorialmente, integrada por un colectivo de individuos que se sienten vinculados entre sí, con base en factores muy variables y dependientes de la coyuntura concreta" (Núñez Seixas, 2018: 10). Así es, en efecto, como entendemos y usamos por lo general el término nación. Cuesta por ello mucho entender que la concepción claramente dominante en el debate público cuando se habla de lo plurinacional vea en él una pluralidad de fenómenos o movimientos fundamentalmente de tipo cultural (en sentido estrecho) ajenos a aquello que define lo nacional en nuestras representaciones dominantes: su dimensión política, la aspiración de una comunidad humana a ser dueña de su destino (como lo son, ni más ni menos, las naciones con Estado).

Ha de notarse asimismo que un enfoque atento al pluralismo nacional tiene que tratar de entender el problema tal y como se presenta ante nuestra mirada, como un conflicto que surge al no verse reconocida una de las partes como desearía serlo. De este modo, si nos interesa el conflicto entre nacionalismos, tanto su entendimiento cabal como la reflexión sobre sus eventuales soluciones, de nada sirve descentrar el problema poniendo nuestra atención en otro punto, orientando así nuestra mirada hacia cuestiones o expresiones de la "plurinacionalidad" que nos alejan del problema que nos ocupa. Creo que nos ha de interesar aquello que reivindica la parte que reclama reconocimiento, cuya demanda genera y visibiliza el conflicto. Precisamente por la existencia de un conflicto político y de los problemas graves que se derivan de él.

Al abordar el tema del pluralismo nacional, no es, ni debería por lo tanto ser de interés para nosotros el concepto de nación en otros sentidos que puede cobrar el término, para remitir, por ejemplo, a comunidades humanas que se perciben como grupos con rasgos étnicos, raciales o culturales diferenciados, con unas prácticas y tradiciones por las que piden respeto, pero que no tratan de equipararse a las naciones políticas en que está dividido y organizado el orden mundial. Ejemplos de ello serían tanto las primeras naciones americanas (First Nations en América del Norte,

naciones indígenas en América Central o del Sur) como las llamadas naciones culturales que encontramos por el continente europeo, dando lugar a movimientos de reivindicación cultural (básicamente regionalistas)[10], como así pueden caracterizarse los que existen hoy en Galicia, la Bretaña francesa o Andalucía.

Tomar el pluralismo cultural por pluralismo nacional, cuando las reivindicaciones de las comunidades culturales no son comparables en absoluto con las de las que se perciben como nación política (Parekh, 2005: 17 y ss.), es algo que, entiendo, falsea los términos del debate y no ayuda a plantearlo con la debida claridad. Como se verá, lo que nos interesa, en la medida en que es lo que genera realmente un conflicto político en España, es su pluralismo nacional (o mejor dicho: su pluralismo de nacionalismos), y no su pluralismo cultural (o diversidad de regionalismos o de identidades culturales, lenguas, religiones, etc.). Tampoco, es claro, el pluralismo étnico generado por los movimientos migratorios (inmigrantes latinoamericanos o del norte de África, gitanos, etc.), que puede motivar si acaso demandas de derechos poliétnicos (Kymlicka, 2001a: 51-52, 2007), que implican que la sociedad dominante sea permeable a usos y prácticas de las poblaciones inmigrantes. De hecho, si se piensa con un poco de detenimiento, si pudiéramos sacar de la ecuación a Cataluña y al País Vasco, si pensáramos en una España sin ambos territorios, probablemente serían muy pocas las personas que verían el interés de hablar de pluralismo nacional para referirse a España, y de considerar "naciones" a la Comunidad Valenciana, a Galicia o a Andalucía. Se habla de pluralismo nacional y de conflicto nacionalista en España porque hay varios nacionalismos territorialmente dominantes (el vasco, el catalán y el español) en disputa por su propia soberanía. Y si, como se explicó antes, toda nación implica un nacionalismo, en vano se hablará de nación diferenciada respecto de la del Estado si no hay en un determinado territorio un nacionalismo con un apoyo social mayoritario, o al menos importante, que evidencie la existencia de dicha comunidad nacional diferenciada, que es la que, sumada a otras, puede eventualmente hacer que podamos hablar de "pluralismo nacional" en un contexto determinado.

Conviene, por lo tanto, no confundir movimientos regionalistas con movimientos nacionalistas. Y, sin embargo, esto se hace mucho. De

hecho, se puede decir que esta suerte de confusión entre lo regional (o lo nacional en exclusivo sentido cultural) y lo nacional, entre lo meramente cultural y hasta folclórico, a veces, y lo político, en referencia a los territorios y poblaciones que conforman el Estado español, es algo muy recurrente que encontramos ya en los primeros pasos de su andadura como nación moderna (principios del siglo XIX) y que la acompaña en su desarrollo, balanceando constantemente entre el reconocimiento de particularismos territoriales, por una parte, y su oposición a ellos cuando estos se perciben como un peligro para el proyecto nacional estatal, por la otra.

Un paseo corto por la historia

Podemos encontrar un primer ejemplo de esto en Antonio de Capmany. Nos habla de él Xavier Arbós en un artículo publicado en La Vanguardia y dedicado a la sazón a la famosa expresión "nación de naciones" (Arbós, 2017). En él recuerda que en un panfleto de 1808 (Centinela contra los franceses) el referido Capmany hacía ya alusión a esa idea de España como una nación compuesta de naciones en el momento de recordar la lucha contra el invasor francés:

¿Qué sería ya de los españoles si no hubiera habido aragoneses, valencianos, murcianos, andaluces, asturianos, gallegos, extremeños, catalanes, castellanos…? Cada uno de estos nombres inflama y envanece y de estas pequeñas naciones se compone la masa de la gran Nación, que no conocía nuestro conquistador, a pesar de tener sobre el bufete abierto el mapa de España a todas horas.

Una idea plural de España, como puede apreciarse, que no será con todo un obstáculo para que, unos pocos años más tarde, como lo señala el profesor Arbós, el mismo Antonio de Capmany exprese de manera meridiana en las Cortes de Cádiz los límites en que entendía él ese pluralismo nacional al que aludía:

Aquí no hay provincia, aquí no hay más que Nación, no hay más que España… Nos llamamos Diputados de la Nación, y no de tal o cual provincia: hay diputados por Cataluña, por Galicia… mas no de Cataluña, de Galicia… Entonces caeríamos en el federalismo, o llámese provincialismo, que desconcertaría la fuerza y concordia de la unión, de la que se forma la unidad.

En ese “no hay más que Nación”, en referencia a España y a su cámara de representantes, queda expresado el carácter diluido y en cualquier caso asimétrico del reconocimiento de naciones en el marco español: solo una nación es reconocida plenamente (la española) y proyectada hacia el futuro como tal. En cambio, las naciones que conforman esa única nación política tendrían, de este modo, un reconocimiento que no alcanzaría nunca al de la propia nación española (de matriz castellana).

El ejemplo citado no es en absoluto un caso aislado en la historia de España. Si seguimos un poco nuestro camino en ese tortuoso siglo XIX español, veremos que esta posición es la norma, incluso entre los intelectuales de izquierda. Si recorremos la obra de uno de los pensadores españoles más importantes de ese siglo, podremos constatar que no sale de esas mismas coordenadas. Me refiero a Francisco Pi y Margall. Se trata de un caso tanto más interesante y revelador cuanto que en este teórico del federalismo encontramos a un pensador de izquierdas que se muestra crítico con la idea de nación esencialista o naturalista dominante en su tiempo. Es asimismo uno de los autores que más ha insistido en el reconocimiento de la realidad plural de los territorios y pueblos de España. Pero ello no llevará a pesar de todo a Pi y Margall a pensar España como una “no-nación” (fuera de las coordenadas, pues, de un nacionalismo de Estado), como un simple Estado de naciones o como naciones políticas reunidas voluntariamente bajo una misma forma estatal nacionalmente neutra, como podría serlo una confederación. Al contrario, en Las Nacionalidades —y es algo en lo que se mantiene constante a lo largo de su obra— deja muy claro que su idea de España no es la contractualista que sería de esperar a la vista de sus críticas al principio de las nacionalidades y de su preferencia por el federalismo pactista, sino que, en el fondo, subyace un culturalismo y un organicismo social muy próximo al entonces dominante en España por la influencia del krausismo (Capellán de Miguel, 2006; Suárez Cortina, 2000: 91 y ss.; Cagiao, 2014). Así lo afirma, por ejemplo, frente a quienes alegaban que el pacto federal traería el desmembramiento de la nación: “Se dice que se rompería cuando menos la unidad de las naciones; pero nada más inexacto. Son unas las naciones mientras siguen formando un

todo orgánico. No porque el organismo cambie la unidad se rompe" (Pi y Margall, 2002: 91; el énfasis es mío). De hecho, Pi y Margall dice de manera explícita que incluso en caso de que hubiese algún conato de separatismo, la nación (federal) tendría los medios necesarios para asegurar esa unidad orgánica, y sin duda el deber de sofocarlo (Pi y Margall, 2002: 90).

Se trata, pues, de una concepción del pluralismo nacional en la que nuevamente encontramos la asimetría a la que ya me he referido, es decir, naciones culturales, a las que se les concede una autonomía política territorial en la gestión de ciertos asuntos, pero que no alcanzan nunca a poder proyectarse hacia el futuro[11] como nación política, quedando así subordinadas a la única nación que se reconoce y sí puede (auto)determinarse plenamente en la concepción pimargalliana:

Los elementos constitutivos de las naciones son hoy el individuo, el pueblo y la provincia. No es destruyéndolos ni privándolos de las naturales condiciones de su existencia como se los ha de llevar a la unidad, sino subordinándolos, tales como son, a una fuerza que los obligue a moverse dentro de la vida de la nación a que pertenezcan (Pi y Margall, 2002: 93; el énfasis es mío).

Sin duda en esta manera de entender el problema nacional juega un papel importante el hecho de que España entre ya en la modernidad política como un Estado-nación, al menos si se compara con otras naciones modernas, que acceden a su estatus nacional por agregación de Estados o Reinos anteriormente independientes o reunidos por vínculos confederales laxos (Estados Unidos, Suiza, Canadá, o incluso Alemania), casos en los que la estatalidad es, de alguna forma, anterior a la nacionalidad. Una vez la nación ya creada (percibida como tal), la unidad nacional realizada, la federación, en pensadores como Pi y Margall, no podía ser ya un medio para alcanzar la unidad nacional o hacer una nación ya formada (a diferencia de los casos de federalismo por agregación). Menos aún, es claro, para deshacerla (Pi y Margall, 2002: 201-202). Y es por ello, por ese nacionalismo de Estado que podemos llamar

banal, con Billig, o inconsciente, por lo que en Pi y Margall tampoco encontramos un reconocimiento nacional de los territorios que forman la nación española equiparable al reconocimiento de esta[12]. En el planteamiento pimargalliano, la nación española incluye ciertamente antiguas naciones históricas, pero cuya evolución en la línea del progreso no tiende ya a la recuperación del estatus que tuvieron tiempo atrás como auténticas naciones ("las provincias que fueron antes naciones"; Pi y Margall, 2002: 89) dentro de una forma federal o confederal, sino, antes al contrario, a organizarse simplemente como entidades autónomas en el seno de la única nación soberana a la que se le reconoce plenamente tal rango, que no es otra que la que conforma el conjunto de los ciudadanos españoles (independientemente de sus particularismos culturales o lingüísticos).

Este enfoque del problema territorial o nacional entre los sectores más abiertos a la diversidad en el nacionalismo español (las izquierdas) se consolidará después, una vez los nacionalismos catalán y vasco, principalmente, se organicen políticamente hacia finales del siglo XIX y empiecen a cosechar sus primeros éxitos electorales. Bajo esa modalidad de reconocimiento banalizado o diluido practicada por el nacionalismo español dominante evolucionará el problema hasta nuestros días, dejando por el camino numerosas ilustraciones como las antes referidas. Sin duda la Segunda República es uno de los momentos que mejor lo muestra (De la Granja, Beramendi y Anguera, 2001; Guerra Sesma, 2016). Pero tampoco cabría pensar que el franquismo fue ajeno a esta forma de reconocimiento de las particularidades regionales, "esos entrañables afluentes de la patria", como Andrea Geniola lo ha podido explicar en un trabajo reciente (2021: 13 y ss.). En cualquier caso, es así, siguiendo esa pauta (con sus matices en las derechas y las izquierdas), como se llega a la Constitución de 1978 y a un marco democrático estable.

El pluralismo nacional

en la España democrática

Con el retorno de la democracia, España se vuelve a encontrar con el problema de reconocimiento nacional de Cataluña y el País Vasco, perceptible en la redacción del artículo 2 de la Constitución (Bastida, 2007). En él, como se sabe, se afirma, por un lado, la existencia de una única nación (la española) y se reconoce, por el otro, el derecho a la autonomía de las "nacionalidades y regiones que la integran". Si nos fijamos bien, lo que se hace nuevamente es distinguir a la nación en sentido pleno, por un lado, e introducir, por el otro, una distinción entre nacionalidades y regiones. Distinción interesante que en principio debía ser favorable a aquellos territorios que, como lo apunta la disposición transitoria segunda, "hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía". En efecto, esto les permitía acceder directamente a la autonomía plena prevista en el artículo 151 CE, mientras que las regiones se suponía que tendrían que acceder a la autonomía por la vía del artículo 143 CE (eso se pensaba inicialmente, hasta que Andalucía se salió del guion y accedió a la autonomía mediante el artículo 151). De este modo, parecía establecerse en el texto constitucional una bastante clara diferencia entre: 1) la nación en sentido pleno (española), 2) las nacionalidades (tres inicialmente: Cataluña, País Vasco y Galicia), y 3) las regiones (todas las demás). Por donde se podía entender que las nacionalidades eran algo menos que una nación, pero algo más que regiones. Lo cual podía también dar pie a entender que el pluralismo nacional, esa "nación de naciones" a la que se podían algunos referir, retomando la conocida expresión de Anselmo Carretero, remitía en realidad a esas tres nacionalidades junto con la nación que las englobaba. Tendríamos así a una nación (España) en el seno de la cual se encontrarían varias "nacionalidades" (Cataluña, País Vasco y Galicia).

Ahora bien, como también se sabe, la evolución del modelo de Estado español ha llevado a que en lo relativo al reconocimiento como nacionalidad se haya producido una cierta igualación entre nacionalidades y regiones, distinción que podría no tener hoy ya, de hecho, mucho sentido. Si el famoso "café para todos" sirvió inicialmente para extender la autonomía más allá de los territorios en donde tradicionalmente había existido una fuerte demanda de autogobierno, lo que generaría un Estado con 17 autonomías y dos ciudades autónomas (lejos de la idea inicial, centrada en la autonomía catalana, vasca y gallega), y si la posterior evolución prevista constitucionalmente conllevó, ya en la década de los noventa, una igualación (o acercamiento) competencial entre las regiones y las nacionalidades, las reformas estatutarias de los años dosmil han traído un alineamiento entre regiones y nacionalidades en cuanto a su reconocimiento como nacionalidad. En efecto, la Comunidad Valenciana (2006), Andalucía (2007), Aragón (2007), Baleares (2007) y Canarias (2018) han introducido en sus respectivos Estatutos de Autonomía su reconocimiento como nacionalidad, lo cual supone abolir la diferencia que parecía establecer la Constitución entre nacionalidades y regiones en su artículo segundo.

Sea como fuere, se ha llegado a una equiparación legal, también en el ámbito discursivo y podría decirse que en el de las representaciones e imaginarios políticos, entre nacionalidades históricamente gobernadas por nacionalismos diferentes del español (País Vasco y Cataluña) y nacionalidades en las que gobierna históricamente el nacionalismo español, y en las que el nacionalismo de signo distinto es muy minoritario o incluso inexistente. Se equiparan de este modo realidades que no tienen mucho que ver unas con otras. Puede verse un ejemplo de esto con Jaume Asens, uno de los principales representantes del movimiento de los Comuns en Cataluña. En un debate organizado por La Vanguardia durante la campaña de las elecciones generales de 2019, Asens afirmó que Cataluña era una nación, al igual que Andalucía, pero Murcia no. El argumento de urgencia que esbozó para decir que Murcia no era una nación, ante la pregunta de Inés Arrimadas, fue que dependía de lo que quisieran los ciudadanos de esos territorios. Un argumento sin duda muy razonable, en línea, en cualquier caso, con lo que explican los expertos en nacionalismo,

pero también muy sorprendente si lo aplicamos a los casos a los que él se refería. En efecto, Asens parece dar por sentado que los ciudadanos en Andalucía sí perciben a su Comunidad Autónoma como una nación diferente de la española, algo que no parece poder encontrar sustento empírico de ninguna de las maneras en este caso. Muy a diferencia de Cataluña, en donde la mayoría política y social sí parece ver a su Comunidad Autónoma como una nación. Sin embargo, como se puede apreciar, para Jaume Asens Cataluña y Andalucía serían naciones que poner —ha de suponerse— en un mismo nivel.

Esta suerte de "café para todos" en lo relativo al reconocimiento de los territorios españoles como nacionalidad facilita, sin duda, la dilución del pluralismo nacional en fórmulas extrañas, que no se duda incluso en importar (es el caso de Podemos y de Íñigo Errejón, por ejemplo) de países con unas dinámicas y problemas "plurinacionales" muy diferentes de los que tiene España (en vez de inspirarse de casos más próximos y pertinentes, como Canadá, Reino Unido o Bélgica). Es así como parte de la izquierda española ha podido abrazar un concepto como el de la "plurinacionalidad", importado de Bolivia, un país donde dicho problema se ha planteado en buena parte como de integración ciudadana justa, con igual acceso a derechos, bienes y servicios de los pueblos indígenas (en torno a la mitad de la población en Bolivia). Es decir, poco que ver con una lucha por el reconocimiento o la autodeterminación de minorías nacionales, que siempre es territorial y contra el Estado dominante (y no para hacerse con su control, que es lo que pasó en Bolivia). Si nos fijamos, viene a ser algo parecido a lo que encontramos con la llamada "nación negra" en los Estados Unidos. No se trata allí tampoco de pedir la diferenciación nacional respecto de la "nación blanca" a efectos de pedir derechos diferentes o alguna forma de separación territorial, sino, muy al contrario, la plena integración de los ciudadanos negros, el acceso igual a derechos, bienes y servicios en una nación (la estadounidense) que consideran también como la suya. No hay, por lo tanto, un proyecto de nación diferenciado del proyecto nacional del Estado, que pueda llevar a pedir reconocimiento nacional. Son movimientos clásicos de lucha por la hegemonía en la nación del Estado, que se reconoce con todo como propia.

Trasladado a España, ese concepto de "plurinacionalidad" se encuentra mal adaptado para tratar de entender y dar respuesta a los problemas relacionados con el reconocimiento nacional que encontramos. Los nacionalistas vascos o catalanes no piden un mejor reconocimiento como ciudadanos españoles en sus relaciones con la administración estatal (central) o en su vida cotidiana, si tienen, por ejemplo, su residencia en Madrid o en Sevilla. No se pide, por ejemplo, que se cree una estructura educativa pública para que los niños catalanes y vascos en Madrid puedan ser escolarizados en catalán o en euskera. Lo que piden es un reconocimiento nacional para su nación en su propio territorio, reconocimiento que se vea, en buena lógica, acompañado de una transferencia de poderes y competencias acorde con el rango nacional que les sería reconocido.

La dilución o banalización del pluralismo nacional en una suerte de pluralismo cultural, una nación española de 8[13] o 17 (o incluso 19, si se cuentan las 2 ciudades autónomas) naciones pequeñas, ha podido dar lugar a lecturas o interpretaciones de lo más sorprendentes. Así pasa cuando se entiende el pluralismo nacional, en los términos del conflicto nacionalista que nos interesa aquí, como algo que remite a la identidad nacional plural de cada ciudadano, es decir, a los individuos mismos y a sus identidades múltiples. Y es así como se pueden llegar a presentar argumentos como el de la igual plurinacionalidad de Cataluña comparada con España, argumento que se supone que debería valer para mostrar que, si tan plural es, nacionalmente hablando, Cataluña como España, entonces no se le puede pedir a esta que haga reformas que tendría que hacer también inmediatamente aquella para satisfacer a sus minorías nacionales internas[14]. El argumento pasa completamente por alto que aquello que está en juego y se reivindica en los conflictos nacionalistas, como bien han visto autores como Van Parijs respecto de la cuestión lingüística (2011, 2012), no es la capacidad de los ciudadanos o de las minorías nacionales de poder vivir fuera de su territorio nacional (un catalán en Sevilla o en Toledo, o un sevillano o extremeño en Barcelona) como lo harían si estuviesen en el suyo (hablar catalán en Sevilla o en Toledo), sino la capacidad de las mayorías nacionales de poder disponer en su territorio del mismo monopolio de poder con el que cuenta el nacionalismo de Estado. Es decir, que el nacionalismo

subestatal pueda dominar en su territorio y desplegar su proyecto de nación sin interferencias, y nacionalizar a su población como lo hace desde el principio el nacionalismo de Estado en el suyo. Todo lo cual se compadece perfectamente con la "plurinacionalidad individual" en su territorio, con la existencia de minorías nacionales, de numerosas personas que se sienten nacionales de otras naciones, etc. Y es que, efectivamente, la homogeneidad nacional no es algo que abunde en sociedades complejas. Lo cual no las priva —a estas naciones complejas— de tener un nacionalismo dominante al frente del Estado. Por ello lo equitativo en este tipo de conflictos no es dejar que un nacionalismo domine y subordine al otro, sino dar los mismos medios a ambos.

Finalmente, cuesta dilucidar hasta qué punto esta manera de entender el pluralismo nacional en España, incluso desde el nacionalismo español más comprensivo (en la izquierda), banalizándolo o diluyéndolo en experiencias que no tienen nada que ver con procesos de construcción nacional concurrentes respecto al del Estado, es debida a la confusión notable que, como ya se ha dicho, domina en el debate público en este tema, o si más bien esto se hace de manera consciente e interesada. Mas el caso es que este es el punto en que se encuentra el debate público español, entre la negación llana y directa de cualquier otra nación que no sea la española, en buena parte de la derecha, y el reconocimiento de otras naciones, pero sistemáticamente subordinadas a la del Estado, descafeinadas, podría decirse, desprovistas de la dimensión política y de la legitimidad que se concede a la nación dominante, en buena parte de la izquierda[15]. Es un problema de reconocimiento nacional que, como pasamos a ver ahora, ha servido de freno a aquellas reformas que habrían podido mantener quizás al nacionalismo vasco y catalán lejos de las demandas de máximos que han podido formular en las dos últimas décadas.

Capítulo 3

¿El federalismo como solución?

Si se quiere abordar el problema territorial en España tratando de buscar soluciones que sabemos que se encuentran disponibles en la lógica y la experiencia conocida del federalismo, importa asumir la realidad compleja y conflictiva, en términos nacionales, sobre la que el federalismo debería operar en este caso. Este es un primer paso importante. Llamémoslo "realista". Pero también se debería tratar de entender, y sería un segundo paso no menos importante, que el pensamiento federal no es un bloque homogéneo, que solo propondría una vía o un solo tipo de soluciones para enfrentar esa clase de desafíos. Con el federalismo, lo que tenemos, más bien, es una idea que se declina históricamente en dos grandes tradiciones o familias, una más centralista o monista, la otra más pluralista o particularista (Karmis y Norman, 2005: 3-21; Beaud, 2009; Parent, 2011, 2019; Gagnon, 2011, 2021: 59 y ss.). Encontraremos por ello en el federalismo enfoques muy diferentes sobre el problema que nos interesa aquí, y que producen a su vez instrumentos también distintos con los que operar en la práctica. Unos pueden ajustarse bien a contextos de pluralismo nacional, pues para ellos han sido pensados, como así ocurre en la tradición pluralista o pactista, mientras que otros, imaginados más bien para contextos en los que la idea de nación aplicada a la unidad política o estatal de referencia no resulta problemática ni se cuestiona especialmente, no se adaptan bien a dichos contextos, como es el caso del federalismo llamado "territorial" (Gagnon, 2010: 5; 2021: 64-64).

Es por ello por lo que importa, en relación con lo comentado en el capítulo anterior, pensar las soluciones posibles a los problemas territoriales derivados del conflicto nacionalista en España teniendo en cuenta que, si recurrimos al federalismo, obtendremos en realidad resultados muy diferentes según busquemos nuestras herramientas en la caja del federalismo territorial (monista en lo nacional), o bien en la del federalismo pluralista o plurinacional. Lo que trataré de exponer en este capítulo es que el primero de esos dos federalismos tiene ciertamente capacidad para aliviar —quizás durante cierto tiempo, puede ser mucho o poco, es imposible predecirlo, quizás definitivamente, a más largo plazo, pero por

asimilación o imposición— las tensiones entre nacionalismo mayoritario y nacionalismos minoritarios en el sistema español, pero que solo el segundo está pensado para hacerlas desaparecer de manera a la vez justa y definitiva por medio de un reconocimiento pleno de aquellas comunidades nacionales subestatales (hoy 2, no 8 ni 17) que aspiran a la libertad política.

Pero antes de hablar de las diversas soluciones que la lógica del federalismo pone a disposición de los actores políticos, importa quizás tratar de mostrar la distancia grande que separa la cultura política dominante en España —inclusive en la izquierda[16]— de la cultura política federal. Y es que, en el fondo, lo que se puede observar es que se habla con demasiada facilidad de federalismo y de reforma federal, como si fuese algo fácil, con lo que la cultura política española estaría quizás ya familiarizada. Lo cual es cuando menos discutible. Importa por ello preguntarse si la reforma federal a la que se apela (cuando se apela a ella) intervendría en un sistema dotado ya, de alguna manera, de una lógica federal, acogedora, por lo tanto, respecto de esos cambios federales por venir, o bien lo contrario, en un sistema ajeno a dicha lógica. Huelga decir que de ser cierto lo primero, debería ser más fácil avanzar por la senda de la reforma federal, al compartir ya el sistema su filosofía, al menos en parte. Aunque todo indica que nos encontramos en una situación más próxima a lo segundo.

Límites de la caracterización del sistema autonómico español como Estado federal

Cuando preguntamos por el perfil federal del sistema jurídico-político español nos encontramos de entrada con dos tesis que pueden parecer contradictorias, pero que, en la línea interpretativa defendida por la doctrina dominante, se aceptan sin demasiada discusión y sin que parezca siquiera haber contradicción entre ellas. Por una parte, España (su cultura política y jurídica) sería reacia al federalismo, aserción que encontraría numerosas pruebas en su larga y traumática relación con la idea federal durante los dos últimos siglos. Por otra parte, su forma estatal tendría ya características suficientes para ser considerada como federal[17]. Nos encontraríamos de este modo con el extraño resultado (para el Estado español) de ser aquello que nunca quiso ser. Podemos conceder sin dificultad que el destino es muy caprichoso y reserva a veces sorpresas de este estilo. Mas la conclusión que presenta la doctrina dominante de un Estado (o una Constitución) convertido ya en aquello que precisamente nunca quiso ser, me parece de muy dudosa fundamentación. Veamos.

No es momento ahora para entrar en detalle en la historia de encuentros y desencuentros de los intelectuales y de la clase política española con el federalismo. Sirva recordar solo que las escasas y breves experiencias políticas durante las cuales se valoró crear un sistema federal han dejado un amargo recuerdo en España. La idea difundida del federalismo por las élites a lo largo del siglo XIX como un artefacto que haría saltar por los aires la unidad nacional nace de hecho mucho antes de la Revolución de septiembre de 1868 y condicionará, como se sabe, el devenir del Sexenio Democrático y de la Primera República en 1873[18]. Volverá el federalismo a resurgir tímidamente durante la Segunda República (Guerra Sesma, 2016), en la que se creará un Estado integral (regional), y durante la transición democrática (Aja, 2014: 40 y ss.), en uno y otro caso en clave negativa y para acabar siendo apartado. En vano se buscará, pues, en la Constitución vigente mención alguna (positiva)

al federalismo o a la estructura federal del Estado. Y por ello no ha de sorprender que los principios y reglas, mecanismos y procedimientos que definen en la Constitución la forma de Estado sean tan atípicos, como veremos, si se examinan a la luz de la lógica federal. Esto no ha de extrañar. Lo repito, lo sorprendente habría sido precisamente lo contrario: que políticos que no querían redactar una Constitución federal y crear un sistema federativo acabasen creando un ordenamiento jurídico bien articulado y consecuente con los principios y valores del federalismo. Veamos esto un poco más de cerca.

Entre los criterios que, según los expertos (por ejemplo: Watts, 1996: 9; Wheare, 2008: 58-61; Burgess, 2012: 270-271), definen formalmente el modelo federal de Estado, encontramos los siguientes[19]:

Un doble nivel de gobierno, el Estado federal o central y los Estados federados.

Autonomía constitucional de los Estados federados[20]. Implica que la Constitución de cada Estado federado se aprueba unilateralmente (cada Estado la suya, sin intervención del Estado central). La conformidad de las constituciones federadas a la Constitución federal, norma suprema común, se examina únicamente, cuando corresponda, ante un órgano jurisdiccional, Tribunal Supremo o Constitucional.

La autonomía de las partes federadas se entiende como un orden de poder público completo (autonomía ejecutiva, legislativa e incluso judicial). Los Estados federados son así dueños de organizarse como gusten, y de aprobar leyes, y de aplicarlas, en el marco de sus competencias. La autonomía de los Estados federados en materia fiscal es lógicamente correlato de lo anterior.

La participación de los Estados federados al gobierno común de la federación se hace mediante los órganos previstos a dicho efecto. Concretamente: el Senado, como Cámara segunda de creación de las leyes federales, en representación de los intereses de los Estados federados; participación eventual de los Estados federados en la

formación del Ejecutivo federal; participación asimismo en el procedimiento de selección y nombramiento de los magistrados de los más altos órganos jurisdiccionales del Estado, etc.

La Constitución federal no puede reformarse sin la participación de los Estados federados.

Los conflictos entre el nivel federal y el nivel federado son resueltos por el órgano jurisdiccional (Tribunal Supremo o Constitucional) previsto a tal efecto. La anticipación de dichos conflictos ha de llevar al Constituyente federal a examinar con la debida atención el "núcleo político de la idea federal" (Kelsen, 1928: 254), a saber, el reparto de competencias entre los dos niveles, y a garantizar, en la medida de lo posible, la imparcialidad del órgano jurisdiccional encargado de resolver dichos conflictos.

Según la doctrina, estos son los principales criterios que plasman en derecho positivo la idea del gobierno propio y del gobierno compartido (Elazar, 1990: 37), o de la autonomía y participación, por retomar la conocida tesis de Georges Scelle (1932: 201 y ss.). Pues bien, si reconocemos que los criterios arriba mencionados permiten determinar con cierta seguridad si un sistema es federal, que se organiza y funciona como la doctrina entiende que ha de organizarse y funcionar un sistema federal, entonces el cotejo del sistema español con los criterios antes mencionados ha de poder darnos una respuesta clara a la pregunta sobre su pertenencia o no a la familia federal.

En España existe un doble nivel de gobierno (punto 1) e incluso puede decirse que el autogobierno de las Comunidades Autónomas es bastante importante. La existencia de movimientos nacionalistas con un amplio apoyo social no solo ha posibilitado la profundización del autogobierno, sino también la implantación de un sistema de partidos diferente del estatal, y de un juego electoral también claramente descentralizado.

Falta, en cambio, en el sistema español una autonomía constitucional de las unidades territoriales (punto 2), pues los Estatutos de Autonomía son, como se sabe, normas que necesitan

para su aprobación y reforma el voto favorable de la Comunidad Autónoma concernida y del Estado central (Cortes Generales). La autonomía constitucional de las Comunidades Autónomas queda de este modo sometida a un doble control, jurisdiccional (Tribunal Constitucional) y político (Parlamento español), estando así su voluntad política tutelada por el Estado central. Nada que ver, pues, con la autonomía constitucional tal y como se entiende en los sistemas federales, ya que las Constituciones federadas son normas aprobadas unilateralmente por cada Estado federado, sin que medie control (político) de la autonomía constitucional federada por parte de la federación. Asimismo, falta un doble nivel de poder público completo (punto 3). En efecto, las Comunidades Autónomas tienen un poder ejecutivo y legislativo, pero no tienen ni un poder judicial propio ni —exceptuando al País Vasco y Navarra— autonomía fiscal. Todo lo cual fragiliza considerablemente la autonomía o autogobierno de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la participación de las unidades federadas en el gobierno compartido, segundo eje clave de la fórmula federal, los déficits todavía son más claros. No hay la participación de las Comunidades Autónomas en el gobierno compartido prevista en los sistemas federales (punto 4), pues ni el Senado reviste la función de Cámara de representación territorial que el artículo 69 de la Constitución le asigna ni las Comunidades Autónomas participan de manera suficiente en aquellos procedimientos esenciales al equilibrio institucional entre nivel federal y nivel federado, como puede ser la selección y nombramiento de los magistrados del Consejo General del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional. Tampoco existe, siguiendo con la participación, intervención de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de reforma constitucional (punto 5), siendo así que la Constitución española podría reformarse en el sentido de una recentralización del sistema (vía artículo 167 CE) sin tener en cuenta su parecer e incluso anularse (vía artículo 168 CE) la autonomía de que gozan si los dos partidos mayoritarios en el Congreso y el Senado (PP y PSOE) se pusieran de acuerdo para llevar a cabo tal reforma[21]. Y también falta una mayor previsión en materia de técnica jurídica federal, tanto respecto de la necesaria imparcialidad del órgano jurisdiccional encargado de resolver los conflictos que surjan entre el nivel federal y el federado, como de la necesidad de delimitar de

manera clara y simple, en la medida de lo posible, las competencias entre los dos niveles estatales (punto 6). En efecto, el reparto de competencias operado por el Constituyente español es, como se reconoce hoy (por ejemplo: Aja, 2014: 156 y ss.; Solozábal, 2014: 37 y ss.), un auténtico rompecabezas jurídico que provoca antes que evita los conflictos de competencia que luego se sustancian ante el Tribunal Constitucional. Y como este es un órgano del Estado, en cuya conformación la influencia de las Comunidades Autónomas es mínima, ocurre en buena lógica que su legitimidad pueda ser discutida —como de hecho lo ha sido— al intervenir el Tribunal Constitucional en estos conflictos con la apariencia de juez y parte, es decir, como órgano del Estado central.

La conclusión que podemos sacar de lo antedicho es que los rasgos federales del sistema español brillan más bien por su ausencia. De los seis mencionados, solo se cumple plenamente uno, el primero. En los otros cinco, va muy o bastante a contracorriente de lo que se hace o se debería hacer en un sistema federal bien pensado. Faltando así piezas esenciales de la lógica que la literatura especializada considera características de los sistemas federativos (sobre todo en términos de participación o share rule), creo que la única conclusión razonable es considerar que el sistema español dista mucho de ser federal. El hecho de que comparta con dichos sistemas algún que otro rasgo no cambia nada al respecto. Nos encontramos claramente con un modelo de Estado que no es federal. Algo lógico, por lo demás, pues, como ya se ha comentado, ni el sistema fue pensado para que funcionara así[22] ni tampoco en su desarrollo ulterior se puede observar un cambio de cultura política que permita pensar que el federalismo se ha ido introduciendo y ganando terreno poco a poco en el proceso de evolución del sistema.

¿Es el federalismo un instrumento válido

para resolver el conflicto territorial?

Lo que he explicado en el apartado anterior me parece que ha de tenerse en cuenta cuando pensamos en el federalismo como una posible solución al problema territorial español. Solo si aceptamos que el federalismo no es lo que se está practicando en España puede lógicamente pensarse en él como un instrumento válido para resolver el conflicto entre nacionalismos. Como queda dicho, pensar que ya se está practicando federalismo en España es seguramente la mejor manera de arruinar las probabilidades de éxito de una eventual agenda federal. La razón de ello es clara: si se está ya en un sistema federal, y si el problema es que la mayoría política catalana rechaza dicho sistema (como se afirma erróneamente), entonces eso querría decir que el federalismo no puede ser lógicamente la solución. Llevarían entonces razón quienes afirman que el nacionalismo catalán no puede querer menos que la independencia y que cualquier paso federal que se dé será utilizado por él para subir su apuesta hasta obtener un Estado propio. Por otro lado, si el sistema español ya es federal, a la ciudadanía le puede costar entender bien el proyecto de aquellos que piden una reforma constitucional —en un país además tan reacio a reformar la Constitución— para hacer que el Estado español sea federal. Lo que supuestamente ya sería.

Por fortuna, si realmente le interesa a alguien buscar una solución, el punto de partida, tras un análisis quizás más refinado y exigente del problema, puede rehabilitar el federalismo como solución posible al no situarlo como la causa del conflicto o uno de los factores que lo generan: lo que el nacionalismo catalán rechaza no es el federalismo, sino un sistema descentralizado que limita y bloquea la capacidad de autogobierno catalana, a la par que rechaza el reconocimiento de Cataluña como nación. A partir de ahí, una vez se deja claro que el sistema español dista mucho de ser federal, importa tratar de entender en qué medida el federalismo

puede ser una solución eficaz y duradera al problema que nos ocupa y qué pasos habría que dar para convertir el sistema español en uno federal.

El federalismo moderno es desde sus orígenes una idea que busca "la unidad en la diversidad" frente a aquellos otros sistemas más preocupados por la concentración del poder, la uniformidad de los valores compartidos por los ciudadanos, la asimilación nacional, etc. Desde Althusius (siglos XVI y XVII), el federalismo propone una lógica política en la organización jurídico-territorial del poder opuesta a la que encontramos en el modelo de Estado unitario dominante pensado por el francés Bodin (el de la unidad, la soberanía única y la centralización), basada en el pluralismo y la fragmentación territorial del poder público (Karmis y Norman, 2005; Beaud, 2009). No hay más que observar el modelo de Estado que surge de las dos Revoluciones liberales de finales del siglo XVIII, y que inspirarán toda nuestra modernidad política, la francesa y la norteamericana, para apreciar diferencias muy notables y evidentes, todavía hoy. Frente al Estado unitario (francés), de concentración del poder, de centralización de los recursos, uniformización jurídica y cultural, etc., surgirá ese nuevo modelo celebrado precisamente por un francés, Alexis de Tocqueville: la federación, con sus "soberanías múltiples", sus diferentes niveles normativos y políticos, sus contrapoderes y mecanismos de protección de los derechos individuales, etc. Dos modelos diametralmente opuestos. Tanto en sus orígenes, si nos centramos en la historia, como en sus fundamentos, si nos interesamos más bien por la filosofía que los sostiene.

En este punto es conveniente introducir un matiz importante que va, de hecho, a justificar la distinción entre los dos tipos de federalismo que cité antes y sobre los que volveré después: el territorial y el plurinacional. Me refiero a la evolución del federalismo histórico en el sentido de su clara adaptación al modelo de Estado-nación, es decir, al modelo nacional de Estado, que en fechas relativamente tempranas deviene el proyecto político dominante (Caminal, 2002: 41 y ss.; Requejo, 2003: 102 y ss.). Los sistemas federales que se crean y desarrollan a finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX van a pasar así de una lógica inicial centrífuga y particularista, muy atenta a la diversidad y al poder de

los territorios que se federan (pues en ellos radica inicialmente la iniciativa federal y la soberanía), a una lógica nacionalizadora y centrípeta, en la que la idea de nación y de igualdad de los ciudadanos llevará necesariamente a la subordinación de la diversidad respecto de la unidad y la homogeneidad (Schmitt, 2002: 345 y ss.; Parent, 2019: 11 y ss.). En ese movimiento que se puede apreciar en la historia del federalismo, mucho más lento en el siglo XIX que en el XX, siglo, este último, en el que la nacionalización de los sistemas federales se acelerará mucho debido principalmente a su democratización, al intervencionismo cada vez más pronunciado del Estado en el ámbito económico y social, se pierde buena parte de la cultura pactista del federalismo, su interés y hasta pasión por la diversidad. Y es esa evolución la que lleva, principalmente a partir del siglo XX, al entendimiento contemporáneo del federalismo como la especial forma —descentralizada— de organización jurídico-territorial del poder político de la que se dota una nación.

Lo normal en esa evolución —como ya vimos en el capítulo precedente que pasaba con Pi y Margall, por ejemplo— es ver como algo lógico y deseable que la nación del sistema federal se encuentre por encima de sus partes federadas, dominándolas y subordinándolas, e independientemente de que estas se identifiquen o no, mejor o peor, con la nación del sistema federal. Dicho de otra manera, hablamos de una lógica federal que ve como algo necesario y deseable el reconocimiento de una única nación (política) en la federación, y como algo indeseable el reconocimiento de cualquier otra nación (en sentido político) en su seno. Esta manera de ver las cosas llevará necesariamente a pensar unas reglas, unos equilibrios y una arquitectura constitucional que son las hoy dominantes en los sistemas federales de derecho público interno.

Una vez hecha esta precisión, podemos ya tratar de ver lo que ese modelo de federalismo dominante hoy es capaz de proponer para enfrentar el conflicto territorial. Como veremos, los numerosos recursos de que dispone el federalismo territorial pueden invitar a cierto optimismo. Tanto más cuanto que, a diferencia de otras reformas de mayor calado (como veremos al hablar del federalismo plurinacional), las que podrían implementarse inspirándose del federalismo territorial podrían transitar perfectamente por el

procedimiento de reforma del artículo 167 de la Constitución, que, como se sabe, ya ha sido utilizado en dos ocasiones y no plantea especiales dificultades formales habiendo voluntad política de cambio. La reforma de la Constitución no debería por ello ser obstáculo ni excusa.

El federalismo territorial

Como lo he dicho antes, la adopción del federalismo territorial como guía en el proceso de reforma del Estado español equivaldría a darle una forma federal ortodoxa, comparable a la existente en los sistemas federales de referencia (los Estados Unidos, Suiza, Canadá, Australia o Alemania). No se buscaría, pues, acoger las demandas de reconocimiento nacional vascas y catalanas, sino que, al contrario, se trataría de salvaguardar la posición dominante del nacionalismo español respecto de la de los nacionalismos minoritarios conjugando esto con lo que podríamos llamar "cesiones federales" a estos que garanticen, de alguna manera y durante cierto tiempo al menos, el cese de su cuestionamiento sistemático del sistema español y su cooperación en él. En otras palabras, se trataría de darle una forma de Estado federal a la nación española.

La reforma federal del Estado español, en la línea de lo antes expuesto, cobraría también sentido, es claro, como mecanismo para dotar al sistema de reglas más claras y eficaces a fin de que el ordenamiento jurídico funcione mejor, evitando abusos por parte de los poderes públicos y conflictos entre las diferentes administraciones. Puede pensarse que la mejora de la racionalidad jurídica del sistema podría tener efectos positivos muy diversos. Inclusive en lo que hace al conflicto territorial, aunque, como ya he dicho, no sea el objetivo del federalismo territorial atender las demandas de reconocimiento nacional de los nacionalismos minoritarios. Se trataría más bien de proceder con astucia, si lo puedo expresar así, de utilizar la zanahoria en vez del palo, con el objetivo de integrar más y mejor en el sistema a las poblaciones gobernadas por ambos nacionalismos (vasco y catalán) y, de ese modo, tratar de desactivar, por falta de apoyo, los proyectos más ambiciosos del nacionalismo periférico. Los más disruptivos también para el sistema español.

Podemos encontrar una buena ilustración de lo supondría el federalismo territorial en el caso de la reforma del Senado. Una

revisión constitucional que asegure la representación de las Comunidades Autónomas en la Cámara alta, haciendo así de esta una auténtica cámara de representación de los intereses territoriales (lo que no es hoy), conllevaría un escaso riesgo de desestabilización del sistema nacional, pues los senadores nacionalistas vascos y catalanes (imaginemos que fuesen nombrados por el Gobierno de las Comunidades Autónomas, como en Alemania) se encontrarían en clara minoría en medio de los senadores de las 15 otras Comunidades Autónomas, en las que el nacionalismo español es hegemónico. Incluso en caso de que la reforma del Senado fuese más allá de un cambio en su composición, como sería sin duda razonable, y se previera una modificación de su papel en el poder legislativo estatal y de sus competencias (nuevas responsabilidades legislativas en materias de competencia autonómica, por ejemplo), la posición muy minoritaria del nacionalismo periférico en el Senado haría imposible que este pudiera actuar en contra de los intereses del nacionalismo español dominante. Y todo ello —nótese bien— dando un paso formal claro y decidido en dirección a la federalización del Estado pedida durante mucho tiempo por buena parte del catalanismo. Lo cual podría tener efectos positivos también, puede pensarse, en términos de imagen para España (dentro y fuera de sus fronteras), pues mostraría tanto su buena disposición a hacer reformas en la línea de un mejor encaje y funcionamiento de todas sus piezas, como su capacidad de escucha y adaptación a los problemas.

Aun siendo cierto que el nacionalismo periférico quedaría en clara minoría en un Senado reformado como se ha dicho, en el que no se adoptase una representación plurinacional o mecanismos precisos de bloqueo, no lo es menos que la participación del nacionalismo periférico en el gobierno compartido por medio del Senado (en el proceso de creación de la ley, pero no solo, pues también participaría en el proceso de designación de la cuota correspondiente de magistrados del Tribunal Constitucional o de vocales del Consejo General del Poder Judicial, o en la reforma constitucional) permitiría hacerlo mucho más copartícipe de las políticas que a todos afectan de lo que lo es en la actualidad. Lo cual dificultaría también, puede pensarse, que el nacionalismo periférico se disociara precisamente de dichas políticas, reclamando acuerdos bilaterales a falta de instancias de cogobierno o jugando el

papel de víctima de un sistema en el que no se le deja participar. Pensemos, por ejemplo, lo que podría significar, ya solo en términos simbólicos, la presencia de un magistrado de designación vasca y de otro de designación catalana (de designación senatorial) en el Tribunal Constitucional.

Una reforma federal que se inspirase por lo tanto en la lógica del federalismo territorial tendría un amplio margen de maniobra. A continuación indico algunos de los aspectos que podrían modificarse (cuestión sobre la que el consenso académico es relativamente amplio en bastantes de los puntos abajo mencionados) en aras de mejorar la racionalidad jurídica del sistema siguiendo la lógica del federalismo territorial. Huelga decir que no sería necesario que la reforma federal del sistema se hiciese tocando todos y cada uno de los puntos enunciados, o de una sola vez, pudiendo perfectamente implementarse de manera progresiva, o dejando de hecho alguno de dichos aspectos tal y como está actualmente:

Separación vertical completa de poderes, con Comunidades Autónomas con un poder judicial propio.

Redefinición del reparto competencial con el objetivo de clarificar competencias y aumentar o rebajar las de las Comunidades Autónomas, en función de lo que la reforma pretenda. Las posibilidades aquí son numerosas: introducción de una cláusula residual, desactivación del Estatuto de Autonomía como norma repartidora de competencias, reorganización de las competencias (exclusivas, compartidas, concurrentes), reflexión sobre bases/ desarrollo, etc.

Autonomía constitucional de los territorios. Como se dijo antes, es algo normal en los sistemas federales que las unidades federadas tengan su propia constitución. Esta ha de aprobarse sin que el Estado federal tenga un control político sobre el texto aprobado, es decir, sin que pueda participar en el proceso de creación de la norma, modificando aquellas partes que considere oportunas, como pasa en el sistema actual con los Estatutos de Autonomía (y como pasó con el Estatuto catalán, con el resultado y consecuencias que

conocemos). Se podría incluso conservar el nombre de Estatuto de Autonomía, siempre que este sea formalmente idéntico a una Constitución, esto es, una norma aprobada unilateralmente por el pueblo de cada Comunidad Autónoma, sin la participación del Estado.

Reforma de la financiación autonómica. Podrían crearse haciendas separadas, correlato necesario a la autonomía política de las Comunidades Autónomas, o utilizar algún otro mecanismo. El sistema podría incluir un principio corrector para asegurar la solidaridad interterritorial.

Creación de un auténtico Senado territorial que permita a las Comunidades Autónomas tener plena representación en la Cámara alta para ejercer su función de contrapeso, control y participación en el proceso legislativo federal, otorgándole mayor peso en dicho proceso y posibilidades de control y freno de aquellas iniciativas legislativas que puedan ser contrarias a los intereses territoriales.

Participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de reforma constitucional. Idealmente, ninguna reforma debería poder llevarse a cabo sin la existencia de una doble mayoría suficiente (puede ser cualificada), nacional y de Comunidades Autónomas.

Introducción de mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en relación con la Unión Europea, tanto a nivel institucional como normativo.

En el ámbito simbólico, reconocimiento del pluralismo político-territorial del Estado español. Puede pensarse que determinadas cesiones en el ámbito lingüístico o cultural tendrían un efecto favorable de cara a generar adhesión hacia el sistema por parte de amplios sectores de la población en el País Vasco y en Cataluña. Asimismo, la descentralización de la administración federal, su ubicación fuera de la capital del Estado, sería también una señal fuerte, a contracorriente de la filosofía centralizadora dominante hasta el momento, del cambio federal en España.

La implementación conjunta de algunas de estas reformas creo que tendría un potencial considerable para mejorar sustancialmente el funcionamiento del sistema español y situarlo al nivel de los sistemas federales de referencia, como una expresión más, entonces sí, de la idea federal. Por otro lado, y a pesar de las reticencias que la reforma federal suscita en parte del arco político español, por lo que de cesión indeseable e inasumible se piensa que tendría frente a los nacionalismos periféricos, presentada como una suerte de antesala de la fragmentación nacional, creo que hay razones sólidas para pensar que una reforma federal de este estilo tiene un potencial importante para generar confianza y adhesión al sistema en aquellos territorios en los que la población ha podido verse atraída en las últimas dos décadas por los proyectos más ambiciosos del nacionalismo periférico. No ha de olvidarse que buena parte del electorado catalán que ha llevado al independentismo a sus más altas cotas de apoyo estos últimos años está formado por ciudadanos que han venido expresando una preferencia por la forma federal antes de la reforma estatutaria, y que podrían abandonar esa posición maximalista, no hace mucho muy minoritaria en el catalanismo, si existiera en España una voluntad política con suficiente peso y credibilidad para emprender (algunos dirán “proseguir”) su viaje hacia el federalismo.

Federalismo plurinacional

Puede decirse que el federalismo pluralista o plurinacional surge inicialmente como algo natural para los federalistas. No hay que olvidar que la federación es obra suya, y representa la unión de cuerpos políticos (naciones) o Estados plenamente soberanos y, en ese momento fundador (al menos), deseosos de seguir manteniendo de alguna manera su soberanía o libertad política. Dicho de otra manera, sin ese pluralismo nacional inicial, o pluralismo de pueblos o Estados, el federalismo no habría tenido sentido probablemente.

Ha de notarse también que solo debido a la evolución histórica a la que me he referido en las páginas anteriores, es decir —recordemos —, la adaptación relativamente rápida del federalismo al modelo nacional(ista) de Estado, pasará el federalismo pluralista o plurinacional a convertirse de alguna forma en una teoría con escasa práctica en los sistemas de derecho constitucional, y que nadará claramente a contracorriente a partir del siglo XX. Cuestión diferente es la todavía predisposición natural del federalismo hacia lo plurinacional en el ámbito supraestatal, en el que el monismo nacional no es la norma (a diferencia del ámbito estatal), como da fe de ello el propio proceso europeo de federalización. Lo cual permite, en cualquier caso, entender la importancia de lo nacional, en un sentido o en el otro, cuando pensamos en la forma del federalismo.

Antes de ir un poco más lejos, es necesario decir dos palabras sobre una cuestión fundamental para nuestro debate sobre la que suele haber bastante confusión. En apoyo de la tesis según la cual el federalismo no puede ser una solución eficaz para los problemas que encontramos en contextos caracterizados por el pluralismo nacional conflictivo, suele explicarse que en ninguna parte en nuestra historia moderna el federalismo se ha utilizado para resolver este tipo de problemas. Quienes así argumentan vienen a decir que los conflictos nacionalistas dentro de un sistema jurídico-político solo pueden resolverse bien mediante la independencia bien

mediante la asimilación nacional de una de las partes en el conflicto. La guerra de Secesión norteamericana en el recuerdo (imposición de la unidad y asimilación). O la antigua Yugoslavia (disolución e independencia). El argumento no es del todo inexacto, pues son numerosos los procesos de independencia que podrían entenderse como un fracaso de la vía federal (se intentara esta o no), pero creo que pasa por alto algo especialmente importante al caracterizar —parece— los sistemas federativos históricamente exitosos como experiencias históricas que no han tenido que enfrentar el problema del conflicto nacionalista o soberanista. Esto creo que no ha sido exactamente así.

Es cierto que no hay en la génesis de los Estados Unidos (en su Constitución de 1787), de la Confederación Germánica de 1871, o de la Helvética de antes de 1848, o incluso después, nada que permita afirmar que el federalismo fue en esos tres casos clásicos un instrumento cuya finalidad fuese resolver los conflictos existentes entre diferentes nacionalismos o naciones, inexistentes estos o estas, en el sentido que le damos hoy a dichas palabras, tanto en los Estados Unidos, como en Alemania o en Suiza. Ahora bien, el que esto sea así no ha de impedirnos ver que en los ejemplos citados lo que encontramos en cada uno de los procesos constituyentes federales es una unión de cuerpos políticos (territorios, Pueblos o Estados, como se prefiera) que avanzan en su relación desde una independencia estatal inicial a una interdependencia cada vez más estrecha, primero como confederación, luego como federación, con el fin de dar respuesta a los problemas entonces existentes. En ese sentido, puede que las Trece Colonias fundadoras de los Estados Unidos no se percibieran a sí mismas como naciones separadas, pero no es menos cierto que hoy les atribuiríamos sin dudarlo a esos mismos sujetos políticos la condición de nación, porque se comportaban de hecho política y jurídicamente como tal, como Estados soberanos (precisamente por esa razón se pensó, llegado un momento, que el paso de la confederación a la federación era necesario). En defecto de nación, tenemos ese otro sustantivo, “Pueblo”, que como sabemos se usa por lo general como sinónimo de nación, y que sí encontramos, en cambio, como elemento constitutivo de las unidades federadas en los ejemplos citados. Y nuevamente tampoco aquí se habla de “Pueblo” por alguna razón especiosa, sino porque para hablar de Estados que se federan es

preciso que dichos Estados tengan todo aquello que tiene un Estado, a saber, un territorio, un poder público irresistible dentro de sus fronteras y un Pueblo sometido a dicho poder (y quizás legitimador del mismo). La razón, como la explicación, tiene que ver con la especial naturaleza de la relación federativa y de su Constitución (Beaud, 2017).

La ilustración meridiana de lo anterior la encontramos al analizar el proceso constituyente del sistema federativo norteamericano, el procedimiento de aprobación y ratificación de la Constitución federal. Importa previamente observar que de estos primeros procesos constituyentes federativos se han podido realizar al menos dos lecturas o interpretaciones. La primera, la dominante y difundida rápidamente por los gobernantes y las élites en dichos sistemas federativos, tiende a ver la Constitución federal como la norma de la que en su día se dotó el Pueblo o la Nación. Es la versión patriótica y romántica, es decir, nacionalista. La segunda, ni patriótica ni romántica, entiende por su parte que lo que encontramos en dichos procesos constituyentes no es precisamente un Pueblo autoconsciente ya formado, creador de su Constitución, sino un proceso en el que intervienen sujetos políticos (Pueblos) diferentes, tantos como Estados existen en el momento previo a la aprobación de la Constitución. Es la versión analítica, que desconfía del relato nacional oficial y de sus mitos construidos a medida.

Creo que puede entenderse con cierta facilidad que, en el caso presente, la reflexión sobre la existencia de dichos Pueblos (sobre su ser), o sobre el sentimiento más o menos compartido que podían tener o no los colonos norteamericanos de pertenecer a un único pueblo o nación, puede generar serias dudas. Obsérvese, en cambio, que el análisis jurídico las despeja todas, pues nos aporta una respuesta clara e inequívoca a la pregunta que podemos hacernos sobre la existencia de uno o varios pueblos en el momento fundador de esas federaciones pioneras: si nos encontramos en esos procesos constituyentes ante un único Pueblo creador de su norma suprema, entonces dicha norma suprema ha de haber sido aprobada y ratificada en buena lógica por mayoría, contando todos los votos expresados por los ciudadanos o sus representantes, sin tener en cuenta su procedencia territorial. En cambio, si en el proceso constituyente intervienen diferentes Pueblos, lo normal es que en

vez de considerar todos los votos emitidos por los ciudadanos o sus representantes en el conjunto del territorio en el que será aplicable la futura Constitución para ver si hay o no mayoría favorable a su ratificación, se proceda como con los Tratados en derecho internacional: dejando a cada uno de los Estados o Pueblos la libertad de ratificar o no la Constitución. ¿Cuál de estos dos procedimientos se sigue en la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787? Lo cierto es que el segundo. A pesar de la fórmula confusa a la que alude la Constitución en su Preámbulo al referirse a un Pueblo que se expresa en plural (We the People of the United States), cuestión sobre la que ya se ha podido dar alguna explicación bastante convincente (Zoller, 2002: párrafos 60 a 63)[23], la Constitución de los Estados Unidos no tenía que ser ratificada por la mayoría del Pueblo reunido de las Trece Colonias, o por sus representantes reunidos en convención a nivel "nacional", lo que hubiese supuesto una eventual ratificación de la Constitución incluso contra la voluntad de algunos de los Estados (States). No, la fórmula elegida fue prever que la Constitución se entendería aprobada si al menos nueve de los 13 Estados fundadores la ratificaban, entrando por lo demás en vigor únicamente para aquellos Estados que sí la ratificaran. Como sabemos, se dio la circunstancia, poco sorprendente seguramente, de que todos los Estados ratificaron progresivamente y por separado la Constitución, por lo que ninguna de las Trece Colonias quedó fuera del pacto constituyente. Ahora bien, el hecho de someter la Constitución a la aprobación de los 13 Estados fundadores muestra con meridiana claridad que estamos ante una operación en la que cada State (con su Pueblo) decide soberanamente entrar o no en la federación, activar o no el texto constitucional propuesto para la ratificación. Y si lo que caracteriza a un Estado es precisamente su soberanía, sobre todo en los casos de excepción, siendo un proceso constituyente un caso de lo más excepcional, entonces difícilmente puede decirse que el sistema federativo norteamericano fue la obra de un único Pueblo o cuerpo político soberano. Solo una lectura patriótica o ideológicamente interesada puede hacer que lo que fue un pacto entre 13 voluntades soberanas (13 pueblos) se acabe convirtiendo en la expresión de la soberanía de un único pueblo.

No quiero detenerme más de la cuenta en esto, siendo además el norteamericano el modelo de referencia del federalismo moderno,

pero podría decirse mucho también en idéntico sentido de la Confederación alemana que nace en 1871 (1867) de un tratado internacional… Lo cual obligará precisamente a los iuspublicistas alemanes —Laband a la cabeza—, preocupados por la unidad y la autoridad del Reich, a crear toda una dogmática jurídica encaminada a transformar esa realidad internacionalista inicial (que hacía que los Estados se resistieran a ceder el poder público del que disponían) en un sistema federal nacional y centralizador (Le Fur, 2000; Beaud, 1997; Jouanjan, 2005) al que Carl Schmitt se referirá posteriormente con esta expresión bien conocida y sintomática de la mutación operada: "El Estado federal sin fundamentos federales" (Schmitt, 2003: 368).

Si cerramos este ya largo pero necesario paréntesis y retomamos nuestro hilo argumental, puede ser que no hubiese, en efecto, naciones o nacionalismos enfrentados en los primeros procesos de creación de los sistemas federales modernos. Y puede por lo tanto parecer lógico que el federalismo no se pensase entonces como una manera de resolver conflictos nacionalistas. Ahora bien, lo que desde luego sí había ya en esos primeros momentos de nuestra modernidad política era conflicto político, enfrentamiento y colaboración (independencia e interdependencia) entre Estados o Pueblos vecinos que se consideraban diferentes y con capacidad plena para decidir su propio futuro. Si se reflexiona mínimamente, si esto no fuera como lo digo, es decir, que había Estados o Pueblos que se veían a sí mismos como sujetos soberanos a efectos de decidir unilateralmente en toda una serie de ámbitos de especial importancia para ellos (el modelo económico vinculado a la esclavitud, por ejemplo), difícilmente podría haber habido un conflicto secesionista en los Estados Unidos, entre 1861 y 1865 (contando ya entonces la federación con más de setenta años), o en Suiza, en 1847 (el Sonderbund). Recordemos que un conflicto secesionista plantea siempre la cuestión de la independencia o soberanía del sujeto que la reclama, por razones que pueden ser de muy diversa índole (en nuestro debate se tiende a poner en foco, quizás exageradamente, en los aspectos identitarios, cuando muchos son los ejemplos, hoy y ayer, que muestran, en paralelo, también el peso de factores políticos o económicos en los movimientos secesionistas). Siendo la secesión una cuestión de especial gravedad, hasta el punto en ocasiones de desembocar en una guerra, no

parece razonable pensar que en estos casos los Pueblos secesionistas puedan actuar de manera caprichosa. Se entiendan o no sus razones, se compartan o no (la defensa de la esclavitud no parece una razón moralmente defendible, pero es una razón política para quien la defiende), el estallido de un conflicto secesionista nos está diciendo a las claras que hay en ese conflicto existencial un Pueblo que se considera plenamente soberano para elegir su futuro asumiendo las consecuencias que su decisión le reserve. Y ese Pueblo o Estado que se piensa soberano y actúa con el decidido objetivo de recobrar su plena independencia podemos asimilarlo —pienso— a lo que hoy llamamos "nación" (en sentido político).

Todo lo antedicho me parece mostrar con suficiente claridad que el federalismo, que ha sido tradicionalmente utilizado para ordenar y articular las relaciones entre Pueblos y Estados diferentes, sigue siendo un instrumento válido para canalizar los conflictos entre cuerpos políticos que se ven y presentan como diferentes (pueblos o naciones, importa poco el nombre), y ordenar sus relaciones más o menos conflictivas en aras de perseguir objetivos comunes y promover valores compartidos. La historia no deja dudas al respecto, como tampoco el tiempo presente parece albergarlas. Bastaría con recordar el caso de la Unión Europea (entre otros) para ver que en ese proceso ya largo de creación de una unión federativa cada vez más estrecha e integrada (hoy jurídica y económicamente) el papel central lo han tenido los Estados miembros y los Pueblos de los Estados (por ejemplo, en el rechazo del proyecto de Constitución europea). Se podría incluso afirmar con cierta seguridad que, de llevarse a cabo una mayor integración política en los próximos años, sea por medio de una Constitución federal común o por otros cauces, el papel central en esa importante decisión lo seguirán teniendo los Estados (sus representantes) y/o los Pueblos miembros, pareciendo hoy muy difícil que semejante evolución pudiese encontrar su fuente de legitimidad democrática en un sujeto político único, como sería un eventual "Pueblo europeo", creador de una Constitución ratificada por la mayoría de los ciudadanos europeos en un solo referéndum.

Pues bien, el federalismo plurinacional parte de esa constatación inicial: la existencia de nacionalismos territorialmente mayoritarios que proyectan naciones diferentes y que aspiran, todas, al

reconocimiento (como nación). En ese sentido, y al revés de lo que ha podido explicarse (por ejemplo: Máiz, 2021), el federalismo plurinacional ha de pensar un sistema capaz de integrar diferentes nacionalismos territorialmente mayoritarios sin desactivarlos necesariamente. Un sistema plurinacional es un sistema atravesado de punto a punto por la lógica del soberanismo y del nacionalismo plural, es decir, por la presencia de nacionalismos concurrentes que proyectan, cada uno, su propia nación (quedando abierta la posibilidad de que proyecten también juntos una nación federal común). Es, por lo tanto, un sistema en el que las relaciones entre nacionalismos diferentes tienen que ser de igual a igual y en el que la puesta en común de la soberanía de cada una de las naciones que se entienden fundadoras de la unión federal no puede suponer la desaparición indeseada de la capacidad de autodeterminación de los pueblos o naciones parte de la unión federal. Dicho de otro modo, e insisto, al revés de lo que ha podido decirse, la lógica del federalismo plurinacional (como la del federalismo territorial, no nos engañemos, aunque en sentido opuesto) se encuentra plenamente atravesada por el nacionalismo y por la lógica de la soberanía (o el soberanismo).

Como tantas veces se ha dicho, sin ser una panacea, y con las probabilidades de fracaso que acompañan todo proyecto político complejo (y el federal lo es), el federalismo puede ser una solución válida y duradera para resolver los conflictos entre naciones o nacionalismos diferentes. La cuestión es ahora saber cómo.

El federalismo plurinacional

aplicado al caso español

Si en el caso de la reforma federal a la que me referí antes nos encontramos ante un escenario con pocas probabilidades de éxito (por el bloqueo de la derecha española), aunque con un cauce procedimental relativamente fácil de transitar (me refiero al procedimiento del artículo 167 de la Constitución, que sería el aplicable para la reforma del Senado o del título VIII), en el caso de una eventual reforma federal plurinacional, habría que añadir al mencionado bloqueo político (y ya no solo de las derechas, muy probablemente también de las izquierdas) el procedimiento de reforma agravado del artículo 168 de la Constitución, que la doctrina entiende mayoritariamente como impracticable[24]. En otras palabras, esto nos situaría en la lógica de la reforma total de la Constitución, lo que puede verse incluso como equivalente a un nuevo proceso constituyente. Hablar de reforma total de la Constitución o de proceso constituyente sería, en efecto, para el caso materialmente lo mismo. Escenario, eso sí, que parece salido de una película de ciencia ficción.

Ahora bien, la inviabilidad constitucional del federalismo plurinacional en España no es, creo, razón válida para no explicar la forma que podría o debería adoptar en caso de que hubiese una voluntad política favorable. Creo que la reflexión al respecto es necesaria y valiosa, aunque solo sea para mostrar los déficits y problemas de comprensión (desde la perspectiva del conflicto entre nacionalismos que da sentido al federalismo plurinacional en España) de ciertos proyectos o propuestas[25] que hacen bandera de lo plurinacional desde hace algún tiempo sin asumir lo que esto implica realmente y, en consecuencia, proponiendo en el fondo mantener la situación de dominación del nacionalismo español sobre los nacionalismos subestatales. Situación a la que el federalismo plurinacional debe tener como objetivo poner fin.

Como ya he dicho, lo primero que hay que hacer es determinar las naciones que compondrían, en plural, la unión federal española. Bueno, en realidad, si esa unión federal se llamaría "española" o no supongo que es algo que debería ya ser objeto de discusión entre las naciones creadoras del sistema, pues no ha de olvidarse que en el federalismo plurinacional las naciones se encuentran en pie de igualdad. No sería por ello muy lógico ni esperable ponerle a la federación el nombre de una de sus naciones constituyentes (la española). Sea como fuere, tendríamos ese primer paso, en el que nos encontramos de lleno en la problemática del reconocimiento a la que me referí en el capítulo anterior: ¿café para todos o reconocimiento de las naciones realmente existentes?

Al hablar de "naciones realmente existentes" se habrá entendido ya a estas alturas —lo he explicado previamente— que no me refiero a las naciones como realidades ontológicas, con una existencia al modo organicista o esencialista, sino a los nacionalismos que se encuentran detrás de las naciones proyectadas por ellos. Si sirve para que se entienda mejor, puede verse esto como un juego o función de marionetas: estas no existen (en el sentido de tener vida, expresarse, etc.) sin las personas que, tras el decorado, las mueven y hablan en su nombre. Existen de este modo para nosotros (se expresan, se mueven, y las vemos y escuchamos) porque alguien las mueve y habla por ellas. Pasa lo mismo con las naciones: necesitan nacionalismos que las hagan visibles, se expresen en su nombre, las hagan moverse y actuar, etc. Y cuando estos nacionalismos vienen a faltar, lo que ocurre es que la marioneta no existe, no al menos en el sentido de poder continuar en esa función en la que se representan naciones. Su lugar en el espectáculo lo ocupa si acaso otra marioneta, es decir, otro nacionalismo.

Como ya he dicho antes, el ejercicio intelectual que consiste en contar las naciones del federalismo plurinacional en España no puede en ningún caso llevar a contar más de tres naciones puesto que tres son los nacionalismos territorialmente mayoritarios en España, con capacidad para sacar a escena (cada uno de ellos) su propia marioneta nacional. Hay ciertamente más de tres nacionalismos en España (y más de tres naciones). Y probablemente más de diez. Pensemos en el gallego, el valenciano, el canario, el andaluz y seguramente bastantes más. Pero estos nacionalismos son

tan minoritarios, e incluso en algunos casos marginales, que se presentan ante nosotros como política y democráticamente irrelevantes. Y aquí es importante, de nuevo, recordar el vínculo fundamental entre nación política y democracia, es decir, la necesidad de que la nación cuente (para poder ser relevante) con un apoyo social suficiente (mayoritario) que haga así de ella no algo ajeno a la voluntad y participación ciudadana, algo impuesto por una minoría, sino, al contrario, la expresión democrática de la ciudadanía en favor de un determinado proyecto nacional, que queda legitimado por ella. Nadie duda, en efecto, creo, de que el nacionalismo gallego, por ejemplo, exista, y de que haya conseguido incluso generar a lo largo del tiempo cierto sentido de pertenencia y orgullo nacional entre la población gallega. Pero lo cierto es que, cuando nos interesamos por la traducción política de esos sentimientos o afectos, que es lo que aquí importa, cuando medimos, pues, el apoyo de los ciudadanos en Galicia a los diferentes proyectos políticos nacionales (a los diferentes nacionalismos: español y gallego), el resultado es claramente favorable para el nacionalismo español, es decir, para los partidos políticos que representan y sostienen el proyecto nacional español en tierras gallegas. Por ello, por más que en Galicia exista un sentimiento nacional más o menos fuerte y extendido, puede afirmarse que los gallegos se sienten política y nacionalmente españoles[26], de una manera muy mayoritaria. En otras palabras, la marioneta gallega en el escenario político español la mueve y se expresa en su nombre el nacionalismo español, no el gallego. De ahí que la expresión política democrática de "lo gallego" sea fundamentalmente irrelevante en el conflicto territorial e indistinguible de la expresión política democrática del resto de territorios en los que el nacionalismo español es también hegemónico. Esto no pasa en el País Vasco o en Cataluña: allí domina otro nacionalismo. Y por eso las marionetas vasca y catalana se mueven y se expresan de otra manera que las 15 otras marionetas españolas. Lo cual disgusta precisamente al nacionalismo español y genera el conflicto territorial que nos interesa en este libro. El nacionalismo gallego, o el andaluz o el aragonés, etc., no suponen ningún problema para el nacionalismo español ni tienen entidad suficiente para generar un conflicto territorial ni para motivar, por lo tanto, una reflexión sobre las eventuales soluciones a dicho conflicto. Si el problema del

nacionalismo en España tuviese la dimensión del nacionalismo gallego o andaluz, nadie hablaría del problema del nacionalismo en España y esta sería algo parecido a Francia, Portugal o Italia. Naturalmente, tampoco haría falta escribir libros como este.

En la lógica del federalismo plurinacional, no tendría por consiguiente sentido considerar a Andalucía, Galicia o Valencia como naciones del federalismo plurinacional. Eso solo serviría para mantener la situación de dominación que el nacionalismo español ya tiene sobre los otros nacionalismos, al multiplicar su representación institucional por el número de naciones constituyentes de hegemonía nacional española actualmente existentes. Una situación que el federalismo plurinacional trata justamente de revertir o evitar.

Tendríamos, por lo tanto, tres naciones para el federalismo plurinacional: la catalana, la vasca y la española. A partir de ahí la organización especial que adoptase la unión federal podría ser una u otra, pero partiendo siempre de que las naciones constituyentes discutirían en pie de igualdad las reglas y principios de la federación. Esto significa, por ejemplo, que el mayor peso demográfico de la nación española no le daría ninguna ventaja en dicha negociación. Piénsese en la actual Unión Europea y se tendría una imagen clara y fiel de lo que supondría ese proceso constituyente plurinacional, con Estados grandes y pequeños puestos al mismo nivel. La constitución federal requeriría, por consiguiente, el asentimiento de las tres naciones constituyentes (o de sus representantes).

Puede también pensarse como algo coherente con la lógica del federalismo plurinacional que las naciones constituyentes se doten a su vez de una constitución propia, que podrían adoptar libremente y cada una por separado. Del examen de compatibilidad de las constituciones federadas con la constitución federal quedaría a cargo un órgano judicial (Tribunal Constitucional o Supremo) compuesto por un número determinado de magistrados designados por las naciones constituyentes (cada una elegiría un número idéntico de magistrados). Del mismo modo, no cuesta imaginar que estas desearían organizarse internamente como mejor gustasen (de manera descentralizada, federal o centralizada) y conservar un

poder ejecutivo, legislativo y judicial propio en el marco de las competencias no delegadas a la federación. En la misma línea, las naciones desearían seguramente conservar un control pleno sobre su régimen lingüístico particular (fuese este monolingüe o no), su educación, su cultura y símbolos, etc. En resumen, la lógica del federalismo plurinacional quiere que las naciones parte de la federación se organicen internamente como lo deseen sin intromisión de la federación en todo aquello que no choque con las reglas y principios básicos de la unión federal, a las que unas y otras se habrían obligado voluntariamente.

En lo que hace a la organización federal o shared rule, no resulta tampoco difícil imaginar que las naciones constituyentes se pondrían de acuerdo para organizar un poder ejecutivo, legislativo y judicial federal capaz de integrarlas a todas ellas. La especial forma que acabase adoptando cada uno de esos poderes (Ejecutivo colegiado, tipo Suiza, o presidencialista, tipo Estados Unidos, por ejemplo) es algo que deberían determinar las naciones constituyentes, pero lo lógico sería que el principio de igualdad entre las partes quedase reflejado, en mayor o menor medida, en ellos. El igual número de senadores, por ejemplo, o de magistrados del Tribunal Supremo o Constitucional, o su necesaria participación en el procedimiento de reforma constitucional (con alguna capacidad de veto), son ejemplos concretos de lo que la lógica federal plurinacional debería producir.

En el plano simbólico, no cabe duda de que los cambios no serían menos radicales. Pensemos, por ejemplo, en el nombre que recibiría la federación. ¿Podría seguir llamándose “española” o “España”, del nombre de una de sus naciones constituyentes? Parece difícil. Otro tanto pasaría con la ubicación de los poderes federales y con la capitalidad de la federación. Habría que pensar quizás en un distrito federal, como en los Estados Unidos, o en una ubicación de los diferentes poderes federales (ejecutivo, legislativo y judicial) en las diferentes naciones. Del mismo modo que la federación adoptaría seguramente cada una de las tres lenguas nacionales (catalán, euskera y castellano) como lenguas oficiales de la federación.

Cuestión también altamente simbólica sería la del futuro de la monarquía española. ¿Sería una federación monárquica o solo sería

monárquica alguna de sus naciones constituyentes (España, por ejemplo), pudiendo las otras constituirse como repúblicas? En principio, y como ya se ha dicho, la lógica del federalismo plurinacional defiende que cada nación debe poder organizarse como lo desee, también, es claro, en lo que hace a la forma de gobierno, monárquica o republicana. Nada obstaría, por lo tanto, a que Cataluña se convirtiera en una república, permaneciendo España como una monarquía. Es, de hecho, la situación que tenemos en la Unión Europea, una unión federal de la que, como se sabe, son parte tanto Estados republicanos como monárquicos. Y no parece que esto esté llamado a desparecer, incluso en el caso de una mayor integración política en la Unión Europea. Huelga decir que el pacto federal plurinacional constituyente permitiría también, si así lo decidiesen las naciones constituyentes, crear una República federal (o Federación republicana, como se prefiera), o bien una Monarquía federal (o Federación monárquica).

Creo que no es necesario llevar más lejos esta reflexión sobre la forma que podría adoptar el federalismo plurinacional en España. Con lo expuesto creo que puede verse el cambio radical que representaría esta apuesta por el federalismo tanto respecto de lo existente (el actual Estado de las Autonomías), como de las propuestas "plurinacionales" que las izquierdas han podido proponer en España.

Sí me parece importante hacer un último comentario sobre la evolución del federalismo plurinacional una vez creado el sistema. Se trata de algo sobre lo que suele haber mucha confusión. Como he dicho, el federalismo plurinacional piensa un sistema equitativo para las naciones, para que puedan convivir en pie de igualdad y, si lo desean, perpetuarse en el tiempo. Pero no cabe duda de que, una vez creado el sistema federal, las naciones federadas también pueden desear ir más allá de lo creado y desarrollar ulteriormente, con el paso del tiempo, un proceso de creación de un cuerpo político federal (pueblo, nación, da igual el nombre que se le dé) con capacidad de remplazar a las naciones constituyentes. Este proceso de autonomización política de la federación es por lo demás una constante en los casos históricos de federalización (Cagiao, 2012, 2016b). No sería por ello extraño que, trascurrido cierto tiempo, también se produjese en la federación plurinacional creada

una evolución de ese tipo. Esto no está en absoluto enfrentado con la lógica del federalismo plurinacional. Esta defiende que se ha de respetar la voluntad de las naciones parte de la federación. Y si la voluntad de cada una de las naciones, llegado un determinado momento, necesariamente tras cierto tiempo de funcionamiento de la federación, es apostar políticamente por una nueva nación federal capaz de tener el rol vertebrador para sus ciudadanos que hasta entonces tuvieron las naciones constituyentes, entonces el federalismo plurinacional no hace más que constatar que tal sería la voluntad de las naciones y que dicha voluntad debería también respetarse[27]. El federalismo plurinacional es, pues, un federalismo pensado inicialmente para las naciones (para sus nacionalismos dominantes), pero puede evolucionar (siempre lo hace), si así se desea, hacia un sistema en el que las naciones constituyentes dejen de existir como naciones soberanas. Es una opción que queda siempre a disposición de las naciones del federalismo plurinacional. Como también queda en sus manos la posibilidad de separarse de la unión federal, si tal es lo que alguna de las naciones desea. De nuevo aquí prima la voluntad de las naciones del federalismo plurinacional, su capacidad plena para disponer de sí mismas y decidir su propio futuro político.

En cualquier caso, y como he tratado de mostrar en este capítulo, creo que el margen de maniobra que el federalismo tiene en España es muy grande. Con dos opciones muy diferentes. Por una parte, la más clásica u ortodoxa en el federalismo histórico y comparado en los sistemas de derecho público interno, que es la que pone el federalismo al servicio del proyecto de nacionalización, de integración y asimilación nacional del Estado federal. Una opción que conjuga, como se ha dicho, la protección del nacionalismo de Estado (del nacionalismo español en nuestro caso), su posición dominante frente a los nacionalismos periféricos, con un relativamente fácil cauce procedimental de reforma. Y, por la otra, la que implica un cambio más radical, inspirada en la búsqueda de una vía de salida justa y democrática para los conflictos nacionalistas. Una opción, esta última, centrada en el reconocimiento nacional, en la igual dignidad de los pueblos y naciones democráticas, así como en la igual legitimidad de los nacionalismos que se expresan en su nombre.

Camino federal por recorrer, por lo tanto, lo hay. Y muy largo. Solo hay que tener voluntad de tomar ese camino.

Capítulo 4

Ni nación, ni federalismo ni autodeterminación

La posibilidad de organizar referéndums de independencia en democracias liberales parece estar íntimamente conectada con la cuestión del reconocimiento nacional a la que me he referido en el capítulo dos. Cuando un Estado es capaz de reconocer la existencia en su territorio de otras naciones que no sean la nación dominante en el Estado, el camino hacia una gestión comprensiva y negociada de las demandas de autodeterminación suele quedar allanado (Cagiao, 2021, 2022). Es lo que ha podido observarse en el Reino Unido, con Escocia, o en Canadá o Dinamarca, con Quebec y Groenlandia respectivamente. Es lo que puede apreciarse también en todos aquellos casos en los que la autodeterminación se ha reconocido a pueblos (o naciones) cuya legitimidad no se discutía al tratarse de casos de colonización. Da igual, de hecho, cuál sea el motivo que lleve al Estado a reconocer la existencia y legitimidad de una nación minoritaria en su territorio. Lo que importa es que ese reconocimiento exista. Cuando esto no ocurre, todo se complica mucho.

España es quizás el ejemplo más reciente y significativo de esto en los contextos democráticos. La rigidez y hostilidad frente al reconocimiento nacional de Cataluña ha conllevado un grave bloqueo del sistema, también en lo que a reflexión se refiere. Esta es la razón principal por la que el debate en torno al referéndum catalán ha podido adoptar en España unas formas que nos alejan mucho de lo que debe ser un debate inteligente, racional y civilizado, siempre abierto a ceder ante el mejor argumento. Se podría incluso decir que la impresión que deja la gestión española del procés es que el fin buscado por el nacionalismo dominante (el no reconocimiento de la nación catalana) ha justificado todos los medios utilizados. Ha de explicarse, con todo, que esta actitud mayoritaria que encontramos en el debate público español sobre el referéndum catalán, y que ha generado una argumentación tan pobre y perezosa (a la que me referiré en el segundo apartado de este capítulo)[28], encuentra también apoyo en la literatura especializada sobre el derecho de secesión, en la que puede también observarse un claro sesgo favorable al orden establecido, esto es, a

los nacionalismos de Estado. Empecemos, pues, por el debate académico.

Un debate académico sobre la secesión

en democracia que no ha integrado aún

las lecciones de los estudios sobre nacionalismo

Cuando se lee la literatura especializada en el derecho de autodeterminación o de secesión, puede apreciarse que, en un gran número de casos, la posibilidad de que una parte del territorio de un Estado se separe de él es vista con malos ojos. Ello explica, quizás, que la teoría de la secesión dominante ("remediadora" o de "causa justa"), que coincide básicamente con las líneas maestras del derecho internacional público, se exprese con reservas y bastante desconfianza respecto de los procesos de secesión. Esta posición de entrada favorable al orden creado por los propios Estados-nación (dueños de la legalidad estatal y coautores de la legalidad internacional) entiendo que debería generar ya cierta desconfianza entre los estudiosos del tema, pues si lo que nos interesa es la reflexión normativa respecto de la secesión, su carácter justo o injusto, debería tenerse en cuenta, como algo fundamental en el debate, la relación asimétrica existente entre las partes en este tipo de conflictos (véase mi crítica en Cagiao, 2022). Sobre todo porque se sabe que la parte dominante no es solo dueña de la legalidad, sino también un actor (en convergencia de intereses con el resto de los Estados) con una gran capacidad de influencia a la hora de orientar las representaciones y la opinión de los ciudadanos como más le interese. Si su interés, como no cuesta entenderlo, es evitar que su sistema se vea amputado de una parte de su territorio y recursos, puede parecer lógico que los Estados se esfuercen en generar relatos, representaciones e imaginarios negativos sobre la secesión. Y no es extraño tampoco que estos relatos y representaciones pesen en la actitud de los académicos, es indiferente para el caso si esto se produce de manera consciente (bajo alguna forma de "patriotismo") o inconsciente (pues no en vano se es siempre cronológicamente antes ciudadano de una nación Estado que académico), a la manera del nacionalismo banal

explicado por Billig (1995)[29].

Me interesa centrarme aquí brevemente en los problemas que encontramos en las teorías de la secesión académicas. Concretamente, quiero mostrar cómo la reflexión normativa por ellas propuesta se lleva a cabo con más frecuencia de la que sería deseable como si el nacionalismo de la cultura nacional dominante no existiera o no resultara problemático y, en consecuencia, sin prestar especialmente atención a las lecciones de la literatura especializada en nacionalismo. Lo cual tiene consecuencias importantes tanto en el debate académico como en el debate público que me interesará después.

Mi interés se centrará por ello en las teorías plebiscitarias o democráticas, por una parte, y sobre todo en las teorías remediadoras (dominantes en este tema), por la otra. Las teorías llamadas "adscriptivas" o nacionalistas (Margalit y Raz, 1990; Miller, 1995; Tamir, 1993) no tienen los problemas que sí encontramos en las otras dos teorías citadas, por lo que podemos dejarlas de lado. Por un lado, las teorías nacionalistas responden a la pregunta fundamental de saber qué sujetos políticos tienen derecho a la secesión diciendo que son las naciones, por lo que parecen adoptar una posición más realista, mejor adaptada o más fiel a la realidad de los procesos de autodeterminación conocidos. Por otro lado, dichas teorías integran en su reflexión las lecciones de los estudios sobre nacionalismo, principalmente en el sentido de asumir que la autodeterminación nacional es necesariamente nacionalista, pues no hay Estado viejo o nuevo, grande o pequeño, que no se perciba también como nación (política), es decir, que no tenga su propio nacionalismo dominante, al menos en el sentido depurado que se ha indicado en el primer capítulo de este libro[30]. En efecto, como lo recuerda Susanna Mancini, "en la inmensa mayoría de los casos, el derecho de secesión acaba siendo concedido en base a la nacionalidad" (2012: 486; traducción propia).

Las teorías plebiscitarias o de la elección, como la de Harry Beran (1984, 1998), uno de sus representantes más conocidos, entienden la secesión como un derecho individual que concede a los individuos la posibilidad de asociarse con quienes deseen. El

liberalismo entiende que las relaciones sociales han de basarse en el principio de la voluntariedad, y en estas teorías no se ve ningún motivo por el que dicho principio no debería aplicarse a la formación de las fronteras que dividen las diferentes asociaciones políticas organizadas como Estado. El ejercicio de este derecho permite así que un colectivo de individuos concentrados territorialmente —a priori independientemente de sus características— pueda reclamar legítimamente la secesión para constituir una nueva asociación política bajo la forma de un nuevo Estado. La secesión quedaría así legitimada de manera procedimental, por el voto en un referéndum, que expresaría la voluntad mayoritaria de los participantes de separarse a efectos de organizarse por su cuenta. Bastaría, pues, que existiera dicha voluntad de crear un nuevo Estado y que esta se materializara en un voto mayoritario favorable para que la secesión quedara legitimada.

Una de las críticas más frecuentes que suelen recibir estas teorías plebiscitarias insiste en el peligro que representaría abrir de manera tan generosa la puerta de la secesión[31]. Sus críticos suponen que, de hacerse así, el número de candidatos a la secesión se multiplicaría de manera indeseable y se acabaría produciendo una fragmentación excesiva y una desestabilización indeseable del orden político actualmente existente. Me interesa especialmente esta crítica por cuanto muestra con claridad la facilidad con la que los estudios sobre nacionalismo pueden ser ignorados por la reflexión normativa en los debates sobre la secesión. En realidad, y dejando ahora de lado la cuestión de saber si estas teorías electivas son tan favorables a la secesión como en principio podría pensarse, lo que me llama la atención es que sus críticos concedan alguna verosimilitud a la hipótesis de una escalada del secesionismo sobre la base de un derecho individual a asociarse políticamente con quien se desee. Entiendo que el error que se comete, tanto en las teorías plebiscitarias como en sus críticos en este punto, tiene que ver con el tan escaso realismo o empirismo de este enfoque. Es cierto que podemos imaginar —puestos a imaginar— que una secta compre u ocupe un trozo de terreno y pretenda crear un nuevo Estado. O que pretenda independizarse un barrio obrero, o un grupo de militares, o una ciudad rica, etc. Ahora bien, al margen de que casos como estos es muy probable que no cumplan ni siquiera con los requisitos que, por ejemplo, Beran prevé para la secesión legítima[32], no

podemos ignorar que los procesos reales de secesión no siguen en la práctica la lógica individualista o asociacionista presente en esas teorías plebiscitarias, sino una lógica colectiva, que es primero nacional[33] —en el sentido en que se independizan sujetos colectivos que son pueblos o naciones porque se perciben como pueblos o naciones—, y solo después, si acaso, procedimentalmente electiva o plebiscitaria (mediante un referéndum).

Dar crédito a las teorías plebiscitarias nos llevaría a pretender que de conceder el derecho de secesión al País Vasco o a Cataluña, dos comunidades humanas que se reivindican como nación y tienen tras de sí una larga historia de lucha por ese reconocimiento, otros territorios españoles, Comunidades Autónomas (Andalucía, Galicia, Canarias, Murcia, etc.) o incluso provincias (Orense, La Coruña, Barcelona, etc.) o ciudades (la propia Barcelona), podrían ser también candidatos legítimos a la secesión. Lo cual podría, de generalizarse esas demandas (sigamos imaginando), acabar con el Estado español tal y como es hoy. Creo que importa hacer dos comentarios al respecto. Un proceso de secesión para una Comunidad Autónoma como Aragón o Andalucía, o para una provincia como La Coruña, Lugo o Barcelona, no plantearía a priori problemas insalvables ni para las teorías plebiscitarias ni para las teorías nacionalistas (al menos si se asume dicha teoría con los debidos matices aportados por la literatura especializada en nacionalismo). Si una comunidad humana territorialmente concentrada desea organizarse libre e independientemente, las teorías plebiscitarias explicarán que debería poder hacerlo, y las teorías nacionalistas podrían decir que ese proceso, de darse efectivamente, mostraría la existencia de una nación o pueblo consciente de sí mismo y con derecho, pues, a la libre determinación. Hasta aquí no habría problema. Una teoría fundamentaría su razonamiento en un derecho individual, la otra en el derecho de un sujeto colectivo (la nación). Ahora bien, hay que recordar de nuevo, y sería el segundo comentario, que nos encontramos ante casos que no son de interés para la teoría de la secesión. En efecto, las probabilidades de que surja un proceso secesionista en las próximas décadas en Comunidades Autónomas como Andalucía, Murcia o Aragón, a mayor abundamiento en provincias como Lugo o La Coruña, son prácticamente nulas. Si una teoría (tanto analítica como normativa) ha de preocuparse por los

problemas tal como se presentan en la realidad, no parece entonces razonable perder el tiempo con casos como los mencionados.

Los temores que los críticos a las teorías plebiscitarias de la secesión expresan al hablar de una eventual pendiente resbaladiza de secesiones ilimitadas en la que podrían entrar numerosos colectivos humanos de concederse legitimidad con tanta facilidad a los proyectos secesionistas carecen, pues, de fundamento empírico. Hoy por hoy, sabemos que los procesos de secesión tienen tras de sí una historia y un sustrato sociológico que son los que llevan a determinados colectivos humanos a percibirse como un pueblo diferenciado y a querer organizarse libremente (para bien o para mal) respecto del Estado en el que se encuentran. Pretender que tal proceso pueda producirse en Andalucía, territorio en el que arraiga un profundo sentimiento de españolidad, o en Marbella ("la secesión de los ricos"), es un disparate.

Importa notar que esa crítica del efecto dominó realizada injustamente a las teorías plebiscitarias va también dirigida a las teorías nacionalistas: si todas las naciones tuviesen derecho a independizarse, entonces podría llegarse a varios miles de Estados (de los más o menos 200 que hay hoy), pues ese es el número que se calcula que habría de naciones. La exageración es nuevamente palmaria. Hoy sabemos con absoluta certeza que hay naciones (entre las muchas —y muy diversas— que entran en ese cálculo) que no desean en absoluto su independencia ni es probable que la deseen en el futuro (al menos en mucho tiempo)[34]. Es el problema, ya mencionado en el capítulo anterior, de meter indiscriminadamente en la misma categoría a naciones étnicas (primeras naciones americanas, gitanos, etc.) o culturales (gallegos, bretones, alsacianos, etc.), sin la menor pretensión o ambición de estatalidad, y a naciones políticas (muchas menos), que sí pueden llegar a aspirar a constituirse como Estado independiente. En realidad, el número de secesiones nacionalistas potenciales es hoy muy modesto si se compara con el elevadísimo número de colectivos humanos que agrupar bajo el muy amplio y heterogéneo rótulo de nación. Algo que el propio Buchanan reconoce —"Ha habido relativamente pocos movimientos secesionistas serios" (2013: 173)—, no sin antes haber hecho uso de la tesis del efecto dominó presentada por él como un argumento serio contra la

secesión nacionalista… Lo cual da una buena idea del uso torticero que puede hacerse de algunos argumentos en nuestro debate.

Por alguna extraña razón, tanto desde las teorías plebiscitarias como desde las teorías remediadoras se considera que situar a las naciones o pueblos como el sujeto colectivo idóneo del derecho de secesión no es una buena idea (Beran, 1998: 32; Buchanan, 2013: 100-101). Tanto el argumento de la pendiente resbaladiza como el temor a que el nacionalismo (entendido en clave negativa o patológica, como puro etnicismo frente a un proyecto nacional cívico, el del Estado), que funda la independencia en la existencia previa de una nación, acabe creando un Estado autoritario, homogéneo culturalmente, enfrentado con los valores y principios de la democracia, etc., son utilizados (Buchanan, 2013: 101-102) para mostrar que la fundamentación de la secesión ha de adoptar un punto de partida diferente del nacional. Claro que llegados a este punto del razonamiento la sorpresa es de nuevo mayúscula. Convendría, de hecho, hacer varias preguntas a quienes realizan semejante crítica. Podría preguntarse, por ejemplo, qué proceso de secesión no ha dado lugar a un Estado que fundamente su soberanía en la existencia previa de un pueblo o nación, sujeto político en nombre del cual el poder político se divide y ejerce posteriormente, o fuente de legitimidad del poder, si se prefiere. Lo mismo puede decirse de las revoluciones, pues como lo recuerda oportunamente Benedict Anderson, “todas las que han triunfado desde la Segunda Guerra Mundial se han definido en términos nacionales” (2016: 2; traducción propia). Si lo normal en nuestro mundo es, pues, que los Estados tengan un pueblo o nación, esto es, un nacionalismo mayoritario que impulse ese proceso de emancipación del sujeto político de la secesión, ¿en qué se basa entonces esa objeción? Puede pensarse razonablemente que esa actitud exprese un temor comprensible a los nacionalismos iliberales, y que la crítica iría dirigida a ellos, pero, entonces, ¿por qué realizar una lectura exclusivamente negativa o patológica del nacionalismo que tiende a privar de legitimidad o moralidad a todos los proyectos secesionistas nacionalistas, incluso los que son liberales?

Podría asimismo preguntárseles si entienden que no existen acaso procesos de secesión nacionalistas no solo fundamentados en los valores y principios democráticos, sino capaces también de

converger con ellos en mayor o menor medida en la práctica. Son preguntas, sin duda, a las que se puede responder de maneras diferentes, dependiendo de cómo se entienda el fenómeno del nacionalismo. Pero, en cualquier caso, si lo entendemos a la luz de las lecciones de la literatura especializada, son preguntas con una respuesta muy clara, que muestra la tan débil fundamentación de las críticas realizadas a la secesión como un derecho colectivo de los pueblos o naciones, y la tan equivocada comprensión de estas (cuando son reivindicadas por nacionalismos secesionistas) como colectivos humanos cultural y étnicamente homogéneos, cerrados, estáticos, intolerantes, con un proyecto puramente étnico en oposición al proyecto y a las intenciones supuestamente solo cívicas del Estado del que pretende separarse.

Las teorías remediadoras presentan otros argumentos que pueden parecer también desconcertantes a la luz de los estudios sobre nacionalismo. Los defensores de estas tesis entienden que la secesión solo es legítima en casos de grave injusticia por parte del Estado en que surge la demanda de secesión. Cuando se conquista y coloniza un territorio, se persigue y priva sistemáticamente de derechos a una minoría territorialmente concentrada, o cuando no se le concede ningún tipo de autonomía o se explotan sus recursos, la secesión sería una solución moralmente justificada para una minoría territorialmente concentrada (Buchanan, 2013). También lo sería, obviamente, en caso de acuerdo entre el Estado y la población secesionista. Todo esto parece muy razonable, ciertamente. Estas teorías parecen así responder adecuadamente ante casos que podemos considerar fáciles. Ahora bien, el argumento principal de las teorías remediadoras presenta, en mi opinión, serios problemas en los contextos democráticos (Cagiao, 2022). Para los teóricos de la secesión-remedio, las demandas de secesión se quedarían sin legitimidad en aquellos casos en que fuesen formuladas contra Estados democráticos hostiles a la secesión, pero que garantizan a sus ciudadanos sus derechos fundamentales y atienden con mayor o menor generosidad las demandas de autonomía de sus minorías internas. En estos casos, se entiende que solo la autodeterminación interna (o su mejora) es legítima, pero no la externa (la independencia). Veo varios problemas en dicha argumentación.

El primero de ellos es que, a mi entender, la teoría de la secesión-

remedio no explica con la debida consistencia por qué las independencias coloniales han podido verse legitimadas (y no parece que hayan perdido dicha legitimidad hoy), mientras que las no coloniales en contextos democráticos no lo estarían. Obsérvese que las independencias coloniales, en territorios conquistados por la fuerza por los Estados que allí se implantaron, tenían lógicamente un argumento muy fuerte a su favor: eran territorios ocupados por un Estado extranjero. Ahora bien, si se mira con detenimiento, habida cuenta de que una de las preocupaciones de las teorías remediadoras de la secesión, en su reflexión sobre su deber ser o justicia, es el resultado de la secesión en términos de consecuencias, de viabilidad democrática del nuevo Estado, esto es, no solo de la viabilidad del Estado como tal, sino también de que este pueda garantizar debidamente los derechos y el bienestar de sus ciudadanos en un sistema que abrace, en la medida de lo posible también, el principio del Estado de derecho (Buchanan, 2013: 240), si se atiende a esto —decía— puede resultar extraño que se hayan considerado (y se sigan considerando) legítimas secesiones que han dado pie a Estados poco o nada democráticos (al menos si comparamos con el estándar democrático de las potencias colonizadoras), simplemente porque se trataba de colonias, y que hoy día no se considere legítima la secesión de territorios (como Cataluña, Flandes o Quebec) que cuentan con décadas de gobierno democrático a sus espaldas, es decir, con toda una experiencia ya larga de compromiso con los valores y principios democráticos. El hecho de que Argelia o Comores, por ejemplo, cuyos ciudadanos puede pensarse que habrían visto más y mejor asegurados sus derechos individuales y bienestar en una democracia próspera y consolidada como la francesa, hayan sido incapaces de, o no hayan querido instaurar un sistema democrático de la calidad del de su antigua potencia colonizadora, pasa así a ser un detalle en dicha argumentación, mientras que parece convertirse en un punto fundamental de la reflexión para poner en duda que el nacionalismo catalán, flamenco o quebequense sea capaz o tenga la voluntad de crear un Estado democrático que proteja a sus minorías internas y los derechos de todos sus ciudadanos, independientemente de su adscripción nacional. Lo cual, es claro, condenaría dichos proyectos de secesión en la lógica remediadora. Me cuesta, en este punto, no ver un doble rasero en el uso que se hace del argumento.

En conexión con esto, también me genera dudas la consideración de que solo la autodeterminación interna es una opción moralmente válida en sistemas que son democráticos y conceden cierta autonomía a las minorías territoriales que reclaman la secesión. En primer lugar, el grado de autonomía concedido puede ser importante y suficiente en opinión del Estado que concede tal autonomía, e incluso del resto de Estados (con un interés convergente en realizar dicha lectura), y no serlo en absoluto para el pueblo que pide su autodeterminación. No parece correcto aceptar como un enfoque justo que el Estado le diga a la parte que expresa una insatisfacción sobre su autonomía que ya disfruta de un grado de autogobierno muy importante y que, por ello, este no puede mejorarse ni, por supuesto, concedérsele la posibilidad de la secesión. La insatisfacción sobre la autonomía territorial expresada por la parte secesionista puede no ser compartida, pero ha de respetarse en la medida es que solo ella sabe y está en derecho de expresar lo que realmente quiere en términos de autogobierno. No en vano a eso se refiere el concepto de "autodeterminación" (que es "auto", y no "hetero"). En efecto, sin entrar aquí en la pendiente resbaladiza —esta sí empíricamente a tener en cuenta— hacia la violencia que probablemente incentive la reflexión normativa remediadora al cerrar la puerta a la secesión en contextos democráticos y pacíficos y abrirla en contextos de violencia, creo que los teóricos remediadores no se hacen cargo suficientemente del derecho igual que tiene la minoría que pretende su autodeterminación a expresar la modalidad de esta, si interna o externa, respecto del propio derecho del Estado a expresar su voluntad y deseos sobre el mismo tema. Al concederle a la minoría secesionista solo la posibilidad de autodeterminarse internamente, esto es, descartando de entrada que pueda crear un Estado independiente si el Estado al que pertenece no lo consiente, se está afirmando que la voluntad de la minoría no cuenta, o al menos que no cuenta tanto como la de su oponente, y que, en cualquier caso, ha de ceder ante la voluntad de la mayoría (en el Estado), que no desea la secesión. Se reproduce de este modo normativamente la asimetría existente de facto entre la parte más fuerte y la parte más débil en este tipo de conflictos, la primera pudiendo conservar su derecho pleno a la autodeterminación, la segunda solo parcialmente y en los términos que considere oportunos la primera. Esto me parece especialmente problemático hablando de teorías que

pretenden decirnos lo que es justo hacer en estos casos. Si se toma el derecho de autodeterminación de los pueblos en serio, difícilmente se puede pretender que estos han de conformarse con la autodeterminación interna en aquellos casos en que tengan la suerte de encontrarse en un Estado democrático dominado por otra mayoría nacional. La cultura de las minorías nacionales no merecería, en los términos que propone Buchanan (2013: 106 y ss.), la misma protección que la de la mayoría nacional del Estado, protegida precisamente por un Estado que no tienen aquellas.

Las teorías remediadoras parecen así indicar que los candidatos a la autodeterminación externa tienen un derecho más débil que los pueblos ya autodeterminados plenamente en cuyo Estado se encuentran. No creo que ninguna teoría normativa de la secesión pueda sostener con un mínimo de consistencia que el derecho a la libre determinación de los pueblos (que ha sido pensado —no ha de olvidarse— para aquellos que aún no han tenido la fortuna de autodeterminarse) ha de ser más fuerte para los pueblos con Estado (por muy importante que sea, puede convenirse en ello, la estabilidad de los sistemas democráticos) y más débil para los pueblos sin Estado. Si ambos han de tener un igual derecho a la libre determinación (algo que no le debería costar aceptar a una teoría justa de la autodeterminación), cuesta entender por qué la parte más débil en este tipo de conflictos ha de renunciar de entrada a la autodeterminación externa y conformarse con una autodeterminación interna tutelada por la parte fuerte, y que, quizás precisamente por ello, no colme sus aspiraciones. La reflexión normativa parece aquí seguir la lógica de la correlación de fuerzas, siempre favorable al más fuerte (Gagnon, 2008). Ahora bien, si la teoría normativa se toma en serio tanto el derecho de autodeterminación como su propio quehacer como teoría preocupada por la justicia, creo que debería entender que la autodeterminación interna ha de ser una posibilidad al lado de la autodeterminación externa. Y del mismo modo que le corresponde a cada pueblo o nación decidir si es o no es un pueblo o una nación a los efectos que nos interesan[35], le corresponde obviamente también a la parte que reclama su autodeterminación, no a la parte más fuerte, determinar su modalidad preferida, si interna o externa.

Con lo apuntado creo haber mostrado que algunas de las teorías de

la secesión propuestas por los expertos arrastran cierto número de prejuicios favorables a los intereses de los Estados-nación ya existentes, sobre todo en los Estados democráticos, que son, por otro lado, aquellos desde los cuales nos llega el grueso de la reflexión normativa sobre la secesión (las democracias occidentales). Al sesgo estatalista, o nacionalista de Estado, al que me he referido, hay que añadir también las lagunas perceptibles sobre nacionalismo en las teorías de la secesión. Se sigue todavía pensando el nacionalismo como algo negativo y de lógica exclusivamente esencialista o étnica (véase la crítica, que comparto, de Lucía Payero a Buchanan sobre la concepción de nación que maneja al hablar de las teorías de la secesión "adscriptivas": 2014: 299-300), razón que lleva a ver en los secesionismos nacionalistas, tipo Quebec, Cataluña o Escocia, una falta de moralidad o legitimidad, puesto que se entiende que dichos movimientos no querrían la independencia por motivos aceptables para las democracias liberales. Se nutre de este modo el cliché de un nacionalismo que quiere todo el poder (la independencia) para crear una sociedad culturalmente homogénea, aplastar a las minorías disidentes o realizar depuraciones étnicas.

Un acercamiento al problema de la secesión bien informado en el tema del nacionalismo permitiría entender el carácter grueso e injustificado de dichas representaciones, y también probablemente reconciliar la reflexión normativa sobre la secesión con la evidencia empírica disponible. Esta nos muestra con meridiana claridad que la secesión es siempre cosa de pueblos o naciones, es decir, de nacionalismos mayoritarios (lo cual implica siempre alguna forma de disidencia y pluralismo interno) que proyectan a esa comunidad plural y compleja que representan (como mayoría que son) como una comunidad digna y merecedora de organizarse, para bien o para mal, libremente.

La legitimidad de la secesión

en el debate público español

Si en la literatura especializada en el debate normativo sobre la secesión no son raros los argumentos sospechosos de buscar favorecer el orden establecido y las naciones ya plenamente autodeterminadas, no ha de sorprender que el debate público, acostumbrado siempre a mayores dosis de pasión y menor refinamiento, se haya caracterizado por su muy bajo nivel[36].

En este apartado, me interesa examinar algunos de los argumentos que más éxito han tenido en el debate público español sobre el referéndum de independencia catalán. Al hablar de la legitimidad de la secesión no deberían importarnos especialmente los argumentos jurídicos, es decir, aquellos que versan sobre la legalidad de la secesión. Estamos ante argumentos que responden a una lógica muy diferente, pues, como se sabe, lo legal puede ser o parecer injusto, del mismo modo que lo justo puede ser también ilegal. Ahora bien, a pesar de que no haya conexión lógica necesaria entre lo legal y lo legítimo o justo (incluso en democracia), me parece importante examinar la reflexión dominante en España en el debate público sobre la legalidad del referéndum de independencia catalán[37]. Por dos razones. Primero, porque ilustra ya muy bien la tendencia dominante a la argumentación apresurada e inconsistente a la que me he referido. Y segundo, porque en dicha argumentación se pretende establecer, como veremos, una conexión lógica que considero indebida entre lo legal y lo justo en democracia.

De entrada, importa notar que el debate sobre la legalidad se ha desarrollado con un par de argumentos que han servido, de hecho, para cerrarlo rápida y eficazmente. Tanto el artículo 1 de la Constitución, que se refiere a la soberanía del pueblo español, como el artículo 2, que habla de la indisolubilidad de la nación española, han sido utilizados como la prueba determinante de que la secesión era imposible en el actual marco constitucional. Al dejar en manos

de una parte pequeña del pueblo español (la población catalana) la decisión soberana sobre la independencia se estaría negando lo que afirman ambos artículos sobre la soberanía (residenciada en el pueblo español) y la indivisibilidad de la nación[38]. Es conocida al respecto la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional desde su sentencia 103/2008, según la cual no se puede preguntar sobre aspectos que el Poder Constituyente ha dejado zanjados en la Constitución y que solo mediante la correspondiente intervención del poder de reforma, que en puntos como los referidos obligaría a consultar en referéndum al soberano (al pueblo), podrían modificarse (FJ nº 4). Tanto las eventuales modificaciones constitucionales como las preguntas referendarias respecto de ellas quedarían de este modo circunscritas al procedimiento de reforma previsto por la Constitución, no pudiendo llevarse a cabo fuera de él.

Ha de observarse que aquí se mezclan dos aspectos de la reflexión que no han de ir necesariamente de la mano. De la contradicción manifiesta —si tal se entiende— entre la secesión decidida por la población catalana en referéndum y los artículos 1 y 2 de la Constitución se infiere la imposibilidad legal de la secesión, pero, más sorprendente, también de preguntar sobre la independencia. De ahí, supuestamente, la necesidad de la reforma de la Constitución. Dejando ahora de lado la necesidad de la reforma y el carácter jurídicamente contradictorio de la secesión respecto de los artículos 1 y 2, cuestiones, ambas, menos claras de lo que se dice (Cagiao, 2017, 2019), importa aquí subrayar que la inconstitucionalidad de la secesión no tiene relación lógica con la misma declaración de inconstitucionalidad respecto de la posibilidad de preguntar, sin el menor efecto jurídico, a la población catalana sobre la eventual separación de Cataluña. La secesión puede ser inconstitucional, si tal se decide, pudiendo un referéndum ser constitucional desde el momento en que su naturaleza consultiva, no vinculante jurídicamente, impide categóricamente que su resultado, sea el que sea, como vio con acierto el Tribunal Supremo de Canadá (1998: §87), pueda vulnerar o modificar algo de lo que afirma la Constitución en sus artículos 1 y 2, o en cualquier otra parte de su texto[39]. Si el referéndum es consultivo, su capacidad para afectar o modificar la Constitución es nula, y requeriría en cualquier caso de una decisión posterior, esta sí jurídica, por parte de los poderes

públicos españoles con capacidad de modificar la Constitución o de dejar sin aplicación lo afirmado en el artículo 2 (no así en el artículo 1)[40].

A diferencia del debate en Canadá o el Reino Unido, en donde se entendió la diferencia entre la consulta sobre la independencia y la independencia efectiva, solo pudiendo esta afectar al orden jurídico del Estado al que el territorio secesionista pertenece, en España parece que se ha pensado que era mejor tratar de neutralizar el debate jurídicamente: si no se puede preguntar sobre la independencia, como así lo entiende el Tribunal Constitucional, entonces será imposible saber lo que desea la población que ocupa el territorio en el que emerge la demanda de secesión, por lo que el problema quedaría así resuelto.

La inconsistencia de esta argumentación se ha tratado de ocultar llevando la argumentación a un terreno (jurídico) en el que la gran mayoría de los ciudadanos carece obviamente de medios para fiscalizar un razonamiento de ese tipo. Se podía, de este modo, alegar impunemente la naturaleza tan diferente de los sistemas jurídicos canadiense y británico respecto del español, lo que haría que ciertas decisiones fueran posibles en un sistema y no en otros (El País, 2014; Bacigalupo, 2016). El hecho de que el Reino Unido no tenga una constitución escrita ha sido algo parecido a la miel y las moscas, y numerosos observadores —juristas o no— han utilizado tan inconsistente argumento para explicar que el referéndum de independencia escocés era constitucional en ausencia de constitución escrita, allí donde, en España, con una constitución escrita, devenía imposible (entre muchos otros: El Mundo, 2017; ABC, 2017). Para mostrar la fragilidad del argumento, debería bastar con mencionar que Canadá sí tiene una constitución escrita, que su sistema constitucional no entiende la federación canadiense como algo divisible y que su constitución habría sin duda podido ser interpretada para ilegalizar los dos referéndums de independencia celebrados en Quebec, en 1980 y 1995. Es más, si se hubiese querido interpretar la legalidad británica para rechazar el referéndum de independencia en Escocia, habría bastado con que el Gobierno británico le recordara al Gobierno escocés que el Acta de Unión de 1707 (acto escrito), en su artículo 1, crea una unión perpetua (“and forever after”). De esta

expresión podía sin problema inferirse (al menos si se lee como en España) que Escocia ya no podía abandonar el orden constitucional británico. No tiene por ello el menor sentido afirmar que la razón por la que el referéndum pudo pactarse en el Reino Unido, y no en España, es la falta de constitución escrita en el primer caso, y su existencia en el segundo. La razón por la que en un caso se ha podido llevar a cabo y no en el otro no tiene nada que ver con el derecho y las posibilidades que este ofrece. La razón es puramente política: en un caso se ha aceptado utilizar los medios jurídicos existentes para habilitar un referéndum de independencia (habiéndolos para impedirlo, como ahora se está viendo en la negativa del Gobierno británico a celebrar un segundo referéndum de independencia en Escocia), mientras que, en el otro, se ha preferido utilizar los medios jurídicos existentes (que habrían podido habilitarlo) para bloquearlo.

De nada ha servido, de hecho, que algunas pocas voces autorizadas en el debate jurídico, además de poco sospechosas de simpatías independentistas, hayan explicado que el referéndum en sí mismo no planteaba especiales problemas constitucionales. En un artículo publicado en El País en 2012, con la doctrina del Tribunal Constitucional ya operativa desde 2008, el profesor Rubio Llorente lo expresó así:

Si una minoría territorializada […], delimitada administrativamente y con las dimensiones y recursos necesarios para constituirse en Estado, desea la independencia, el principio democrático impide oponer a esa voluntad obstáculos formales que pueden ser eliminados. Si la Constitución lo impide habrá que reformarla, pero antes de llegar a ese extremo, hay que averiguar la existencia y solidez de esa supuesta voluntad.

Un esfuerzo vano, pues el debate público respecto de la legalidad no pasará muy mayoritariamente de la asimilación entre independencia efectiva y consulta al respecto, y, por consiguiente, de considerar la reforma constitucional previa como algo necesario en ambos casos.

El debate sobre la legalidad habría podido cerrarse así y pasarse, a pesar de ello, a reflexionar sobre la legitimidad, como parecía proponerlo Rubio Llorente, sin que las conclusiones de ese primer debate jurídico tuviesen un impacto fuerte sobre la reflexión en torno a la justicia o la legitimidad de la demanda. Mas, como ya he dicho, no ha sido ese el caso. El nacionalismo español ha aprovechado la declaración de ilegalidad para inferir de ella una necesaria ilegitimidad sobre la base de que se trata de una ilegalidad declarada por una democracia plena, lo cual —se entiende— ha de tenerse en cuenta a la hora de examinar las demandas de referéndum del nacionalismo catalán. Se mezcla de este modo indebidamente lo legal con lo legítimo, y se defiende en el fondo (al menos en este caso), y de una manera que puede parecer preocupante desde los valores y principios democráticos, que solo lo legal es justo o legítimo. Si se piensa sin prisas, por ese camino se podría llegar a la conclusión de que las luchas y demandas históricas por los derechos y libertades han sido siempre ilegítimas e injustas hasta que no se han convertido en legales. No creo que valga la pena detenerse en este argumento. Me importa únicamente en la medida en que permite ver con claridad que el nacionalismo español no ha dudado en recurrir reiteradamente a la falacia argumentativa en el debate público. Nótese, eso sí, que el argumento ha tenido una gran eficacia. El carácter democrático del sistema español, su organización como Estado de derecho, ha representado probablemente una de las líneas de defensa preferidas frente a las críticas: una democracia —se ha explicado reiteradamente— responde siempre de manera justa a las demandas que las minorías formulan. Y a partir de este punto, una vez considerado probado que el Estado español no puede actuar mal en un caso como este, por tratarse de una democracia plena, juega obviamente un papel especial para negar legitimidad democrática a las demandas catalanas la consideración de la minoría independentista como movimiento nacionalista. Esto ha facilitado el uso de los argumentos estereotipados y gruesos a los que ya me he referido en el primer capítulo.

Una de las críticas formuladas por parte del nacionalismo español al catalán, en su afán de obtener un referéndum de independencia y poder así consultar a la población de Cataluña, tiende a subrayar el perfil nacionalista de dicha demanda y los medios, también

nacionalistas, utilizados a efectos de conseguir un fuerte apoyo social. Se seguiría de esto, según el argumento, que la demanda del nacionalismo catalán es ilegítima y no merece ser atendida porque sus intenciones serían siniestras y, de atenderse, se pondría en peligro el Estado de derecho y la democracia en Cataluña, e incluso en España[41]. Aquí juega sin la menor de las dudas un papel central la imagen dominante en el debate público, ya mencionada, del nacionalismo como un movimiento político movido por el odio, el supremacismo y la intolerancia (un ejemplo entre muchos: Torreblanca, 2018), algo que, de ser así, dejaría ciertamente en mala posición a la minoría no independentista si el nacionalismo catalán consiguiera crear un Estado independiente. Lo lógico sería, si se sigue con esa imagen caricaturesca, que el nacionalismo catalán utilizara los medios puestos a disposición por el nuevo Estado, y ahora sin la red de seguridad que ofrecía el Estado español, para perseguir o discriminar a los no independentistas, a aquellos que no hablasen catalán y no comulgasen con los símbolos y representaciones propias del nacionalismo catalán. En tal hipótesis, de encontrar tan siniestro proyecto alguna resistencia por parte de la minoría catalana no independentista, Cataluña podría reproducir lo ocurrido en los Balcanes a finales del siglo pasado. Es entendible la condena moral del proyecto nacionalista catalán una vez presentado un cuadro tan oscuro, e incluso que se argumente sobre la necesidad y obligación moral de acabar con él (Ovejero, 2019). Ahora bien, como ya he indicado, bastaría con adoptar un enfoque mejor informado sobre el fenómeno del nacionalismo en las democracias liberales, o simplemente con examinar las políticas públicas implementadas por el nacionalismo catalán durante más de treinta años, para darse cuenta de que media un abismo entre la realidad y la imagen exageradamente oscura que domina en el debate público español sobre las intenciones del nacionalismo catalán.

La argumentación dominante ha insistido asimismo en los medios utilizados por el nacionalismo catalán para conseguir tener un fuerte apoyo social al proyecto independentista. La autonomía política que el sistema español ha concedido a Cataluña habría sido utilizada de manera perversa para generar odio contra todo lo español y adoctrinar a los jóvenes a través, sobre todo, de una escuela profundamente ideologizada y dominada por el

nacionalismo catalán, y de unos medios de comunicación públicos (televisión y radio) con la misma misión de adoctrinamiento en los dogmas nacionalistas (El Confidencial, 2018; El Español, 2018). De nada ha servido que diferentes análisis o informes (Democracy Volunteers, 2017; CAC, 2017) hayan mostrado que los medios de comunicación catalanes son de hecho más plurales que los españoles[42], dando voz tanto al independentismo como al unionismo, algo impensable en los principales medios audiovisuales o escritos españoles, en los que la visibilidad de los argumentos independentistas ha sido prácticamente nula. Esto no ha impedido que desde el nacionalismo español el atrevimiento haya ido hasta hablar de una "espiral de silencio" en Cataluña, en donde los ciudadanos no independentistas, académicos, periodistas, etc., no podrían expresarse libremente sin temor a represalias (Klose, 2013)[43].

Es normal que tratándose de medios (escuela, televisión, radio, etc.) bajo control del nacionalismo que gobierna en Cataluña, estos sean utilizados en provecho del proyecto nacional catalán, y tengan por consiguiente una clara tendencia o sesgo nacionalista. Pero no parece desde luego que el nacionalismo español que controla el Estado, y que tiene a su disposición los potentes medios (incomparables con los del nacionalismo catalán) y palancas para promover su propio proyecto nacional (y lo hace, obviamente), esté en condiciones de dar lecciones al nacionalismo catalán sobre pluralismo o imparcialidad en los medios públicos de comunicación o en la enseñanza pública. El cinismo que el nacionalismo español maneja en este punto alcanza cotas difícilmente superables. En efecto, considerar que el uso de los medios de que dispone un Gobierno, cuando dicho uso se orienta a reforzar el propio proyecto nacional, a hacer nation building por medio de la escuela, los medios de comunicación, el sistema de salud, etc., es algo que deslegitima de entrada las demandas nacionalistas catalanas, a las que habría llegado, gracias al apoyo social logrado, por medio del engaño, la trampa, la manipulación, el adoctrinamiento, etc.; equivaldría, si se reflexiona con un mínimo de detenimiento y honestidad, a considerar que cualquier proyecto nacional carecería de legitimidad, pues todos, absolutamente todos los proyectos nacionales —el español no es una excepción— hacen uso de los medios de que disponen para nacionalizar a su población, para

producir unas representaciones e imaginarios colectivos comunes, un sentimiento de pertenencia a la nación del Estado, y así un largo etcétera. De este modo, con unos datos sobre pluralismo (no hablemos ya de lenguas, por ejemplo) mucho peores de los que hay en Cataluña, el nacionalismo español se permite reprocharle al nacionalismo catalán lo mismo que él hace con sus propios medios, pero mucho más numerosos y eficaces.

Puede mencionarse también, finalmente, otro argumento que ha tenido especial éxito en el debate público español. Tiene que ver, esta vez, con el carácter inapropiado del instrumento referendario para resolver el problema político catalán. Entre las muchas críticas expresadas en su contra, tendríamos las de aquellos que llegan a cuestionar que el referéndum sea un instrumento democrático, en la medida en que también las dictaduras lo utilizan[44] (Penadés, 2017; Montilla, 2012), o las de quienes consideran que su no idoneidad vendría de la dificultad de tomar una decisión tan grave a través de un voto mayoritario de solo el 50% más uno. Ha de notarse que este tipo de argumentos se presentan sin el menor rubor, y cuesta entender que así sea, pues lo cierto es que la experiencia comparada en materia de secesión o de autodeterminación muestra meridianamente que: 1) el referéndum es el instrumento democrático preferido en derecho internacional público para los procesos de autodeterminación, y 2) que este tipo de referéndums se ganan por mayoría simple[45]. Las objeciones legítimas que pueden así expresarse frente al instrumento referendario cuando se trata de tomar decisiones en situaciones de normalidad política sobre este o aquel punto, en este o aquel ámbito, pierden toda su pertinencia cuando se extienden a los referéndums de independencia o autodeterminación, casos excepcionales y en los que la experiencia comparada muestra que no es razonable (o mejor) proceder de otro modo.

En la misma línea encontramos el argumento, repetido ad nauseam[46], según el cual los referéndums no son un instrumento idóneo en estos casos porque dividen a la población, polarizándola en torno a dos opciones, mientras que la preferencia de los ciudadanos concernidos puede ir a una tercera o cuarta opción. Es cierto que los referéndums de independencia tienden a generar una adhesión en torno a una u otra de las opciones, dejando todo un

abanico de opciones intermedias fuera del debate. Piénsese, por ejemplo, en la Devo-Max solicitada por el Gobierno escocés y rechazada por el Gobierno británico. Era la opción preferida de los escoceses, por lo visto, pero la responsabilidad de que no se preguntara por ella en el referéndum de independencia no puede desde luego imputarse al nacionalismo escocés, pues este le pidió al Gobierno británico incluir esa opción en la pregunta del referéndum. Pasa lo mismo en España, como ya se ha visto: en vez de hablar de independencia, se podría centrar el debate en una reforma federal, por ejemplo, que en Cataluña obtendría sin duda un amplio apoyo, pero no ha de olvidarse que se llega precisamente al debate sobre la secesión porque el debate sobre la reforma federal no ha estado nunca en la agenda. Por lo demás, esto tampoco nos dice nada sobre el carácter idóneo o no del referéndum debido a la división generada entre la población. La divide, ciertamente, aunque no de manera indefinida. Ahora bien, ha de preguntarse también si puede ser un argumento consistente contra el referéndum de independencia cuando se observa que su no celebración también mantiene dividida a la población en Cataluña. En cualquier caso, no se puede decir que Cataluña esté menos dividida tras haberse descartado el referéndum como un instrumento legal o que su rechazo haya permitido resolver ese problema de división. Una vez más nos encontramos con un argumento realmente desconcertante.

El examen del debate público español sobre la legitimidad de la secesión, en sus líneas dominantes, muestra, ya para concluir, que el nacionalismo español no ha participado en él con la debida honestidad y rigor intelectual. En vez de preferir la búsqueda del mejor argumento y actuar en consecuencia guiado por él, ha optado por la razón del más fuerte (Gagnon, 2008). Una razón que no necesita razones. Como he tratado de ilustrar, muchos de los argumentos utilizados carecen de la consistencia y rigor que sería esperable en un debate de especial trascendencia en democracia.

Conclusión

Existe un vínculo muy fuerte entre democracia y nación (o pueblo) desde el inicio de nuestra modernidad política. Hasta tal punto que es normal que la gente dude hoy de la posibilidad de una democracia sin pueblo o nación. Se podría decir que, si lo segundo implica de manera natural lo primero en sociedades que aspiran a la libertad y la igualdad, lo primero es muy difícil que exista sin haber creado antes lo segundo. Para entender la importancia de la nación en democracia, y de la democracia para la nación, bastaría con pensar en la Unión Europea y en las dificultades que encuentra para avanzar hacia una unión política más estrecha, lo que muchos ven como un paso necesario en el camino de su democratización. ¿No es acaso la nación (o pueblo) lo que le falta a la Unión Europea para ser esa democracia que muchos anhelan a nivel europeo?

El vínculo entre democracia y nación es de hecho tan evidente que no se suele discutir o negar. El problema que encontramos en el debate que nos ha interesado en este libro está en otro lugar. Se trata más bien de la relación existente entre democracia y nacionalismo, esta sí rechazada y negada por un muy elevado número de personas. Y aquí es donde juegan —o deberían jugar— un papel fundamental los estudios especializados en la nación y el nacionalismo. A diferencia de lo que muchas personas creen, las naciones, incluyendo las democráticas, no se sostienen solas, como por arte de magia o por alguna misteriosa fuerza de la naturaleza, sino que necesitan defensores y activistas del proyecto nacional, un amplio movimiento transversal que sostenga la nación y la haga vivir. Ese movimiento de defensa de la nación, ese activismo del proyecto nacional es nacionalismo en estado puro. Por muy templado, inconsciente o banal que sea. Por ello, si la nación, en el sentido moderno del término, que es el que la vincula con el ideal democrático, no puede existir sin un nacionalismo que la cree primero y la haga vivir después, el vínculo de la democracia con el nacionalismo debería ser tan evidente para nosotros como el que vemos entre democracia y nación.

Hay ciertamente quien, queriendo huir de la mala imagen de que goza el nacionalismo en nuestro imaginario colectivo, ha acuñado conceptos o expresiones cuya finalidad parece ser mantener el vínculo afectivo entre democracia y nación, pero tratando de separar discursivamente cuanto se pueda ambos términos del nacionalismo. Tanto el socorrido "patriotismo" como su versión más sofisticada en Habermas ("patriotismo de la Constitución") son seguramente la mejor ilustración de esa apuesta intelectual. Es una posición que puede llevar a creer, por ejemplo, que allí donde la nación no está todavía plenamente creada (pues se encuentra sin Estado ni Constitución de la que ser patriota, y en fase de disputa o contestación interna), como en Cataluña o el País Vasco, tendríamos claramente un nacionalismo manos a la obra, en ese quehacer suyo de construcción de lo que aún no es, de manipulación de la realidad. En cambio, en las naciones ya creadas (con Estado, con amplio consenso social, aunque sean contestadas por minorías más o menos importantes), como sería el caso de España, podríamos pensar que no hay nacionalismo, sino solo un sano y virtuoso patriotismo constitucional. Es decir, se hace como si las naciones, una vez creadas, pudieran sostenerse en el tiempo, proyectarse como comunidad política hacia el futuro sin un nacionalismo detrás que las impulse y se haga cargo de ese proyecto. Una posición que solo puede defenderse o bien desde el desconocimiento de las lecciones de la literatura especializada sobre nacionalismo y nación, o bien en conocimiento de causa, pero de manera entonces interesada. Se ignorarían en este último caso los estudios especializados en el tema por lo molestas que pueden ser sus explicaciones para los intereses de los nacionalismos dominantes y su proyecto político. Una vez más, Renan llevaría razón: los estudiosos son una molestia para los nacionalismos.

Ignorancia o interés político del más fuerte. Lo uno o lo otro. O lo uno y lo otro. El resultado es el mismo: un agujero negro que lo engulle todo, tanto los mejores argumentos del debate, como las vías de solución (que se derivan generalmente de la deliberación y de los mejores argumentos) al conflicto territorial entre nacionalismos. Es así como el problema se encuentra estancado en España, tanto en lo que hace a la reflexión dominante sobre el mismo, como en lo tocante a las políticas orientadas a aliviarlo o resolverlo. Sin lo primero, es decir, sin una reflexión que integre los

mejores estudios y argumentos publicados por los expertos en el tema que nos interesa, lo segundo se queda necesariamente en punto muerto. Esto es algo que puede parecer de pura lógica. Pero también podríamos cogerlo por el lado opuesto y decir que el hecho de que las políticas orientadas a resolver el problema territorial no hayan dado pasos significativos en los últimos treinta años lo que hace, a fin de cuentas, es mostrar la falta de reflexión y de voluntad política al respecto. Lo cual sería ya una mera descripción de la situación. Poco halagüeña, sin duda.

Se podría decir así que la conllevancia de Ortega y Gasset se ha metido hasta los tuétanos de las varias generaciones de españoles que lo han seguido y de algún modo se ha renunciado a buscar soluciones para algo que se cree que no la tiene. El nacionalismo catalán y el vasco —se martillea así desde el nacionalismo español dominante— es un problema que hay que conllevar, no resolver. Estamos ante una actitud decepcionante, en mi opinión, que debería denunciarse como una dimisión colectiva inaceptable en una sociedad democrática. La idea de la conllevancia ya no es solo que huela a naftalina, que nos venga de un pasado escasamente familiarizado con los valores democráticos. La principal crítica que puede hacérsele es que huye de enfrentar racionalmente los problemas, precisamente lo que una sociedad democrática adulta no debería hacer nunca. Y en esa forma de irracionalidad se ha encerrado el nacionalismo español en su gestión de la cuestión territorial a partir del momento (años dosmil) en que ha constatado que los nacionalismos catalán y vasco aspiran a un techo en materia de autogobierno democrático por encima de lo que él está dispuesto a aceptar. Podría decirse que es el fracaso de la vía Azaña (la de un autonomismo tutelado por la nación española) ensayada con cierto éxito por el nacionalismo español en los primeros años de la democracia.

A partir de ahí, el nacionalismo español ha optado por el repliegue y por la negación (Payero, 2016) de todo cuanto pudiera llevarlo por la vía más liberal, moderada y racional empleada en contextos democráticos similares ante ese mismo problema. Me refiero, es claro, al Reino Unido, con Escocia, a Canadá con Quebec, o a Bélgica con Flandes. Ello explica su impermeabilidad ante cualquier argumento con capacidad para flexibilizar su posición en la gestión

del procés catalán. Y ello explica asimismo la pobreza argumental que ha dominado en el debate público al respecto.

En este libro he tratado de explicar que el problema de pluralismo nacional en España tiene solución. Y no solo una, sino varias. Pero para poder entenderlo es necesario antes salir del círculo vicioso de la conllevancia, abandonar esa lectura del nacionalismo desinformada y en clave patológica que se hace por lo general desde los nacionalismos de Estado, y que lleva a pensar que el nacionalismo subestatal es incompatible con la democracia. Algo desmentido tanto por los estudios especializados, de los que un nacionalismo español liberal e inteligente tendría mucho que aprender, como por la propia experiencia democrática de los últimos cuarenta años: no puede ser que el nacionalismo español saque pecho hablando de España como democracia plena —lo que sin duda puede hacer— y al mismo tiempo presente a dos actores importantes en el seno de su sistema, que han gobernado dos de las Comunidades Autónomas más importantes y han sido y son actores clave en la gobernabilidad del país, como fuerzas políticas enfrentadas con los valores democráticos[47].

Los estudios sobre nacionalismo nos permiten realizar un acercamiento bien informado a la cuestión de la nación en democracia. De nosotros depende luego, es claro, aceptar entrar en ese debate tratando de recuperar antes los mejores argumentos académicos disponibles o rechazar hacer ese esfuerzo, por la razón que sea. Ahora bien, si la democracia exige de los ciudadanos y de sus gobernantes una actitud responsable, pues tampoco la democracia se sostiene sola, antes al contrario requiere de demócratas activistas que la promuevan y la perpetúen en el tiempo, si entendemos que la democracia precisa, para no caer en manos de populismos encantados de ver el debate público situarse a la altura del betún, que hagamos ese esfuerzo en pos del mejor argumento, aun a costa de tener que movernos de nuestras convicciones (de eso va la deliberación racional que se nos propone con razón como modelo a seguir en democracia), entonces no deberíamos adoptar ante la cuestión nacional la actitud que ha dominado hasta el momento. Y sí, probablemente eso suponga salir del inmovilismo dominante frente a quienes molesta, pero legítimamente (de eso va también la democracia, de disenso)

cuestionan, el marco o unidad nacional del sistema vigente. Como lo comentó en su día Renan, ahí nos topamos con la fuente de legitimidad de la nación en democracia. La nación requiere, en efecto, una adhesión ciudadana y un consenso que han de verificarse. Lo cual implica, en sentido opuesto, que cuando una minoría territorializada se presenta como una nación diferente, expresando así su falta de adhesión al proyecto de la comunidad política mayoritaria, esta última tiene la obligación democrática de dar voz a la minoría que se expresa en dichos términos y de actuar en consecuencia, ya sea para generar adhesión renovada a su proyecto mediante las reformas oportunas, ya sea para permitir que la minoría nacional pueda salir de su condición frustrante e indeseada de minoría. No en vano recordaba Renan que, en última instancia, "una nación no debería, por interés propio, anexionar o retener un país contra su voluntad" (1982: 55, traducción propia). "La voluntad de las naciones —proseguía acertadamente el francés — es el único criterio legítimo". En efecto, así es cuando la idea de democracia se cruza con la idea de nación.

Bibliografía

AA VV (2014): Manifiesto “Libres e iguales”, 15 de julio.

ABC (2017): “Ramón Jáuregui advierte de que la consulta escocesa no se puede trasladar al referéndum de Cataluña”, 29 de agosto.

— (2019): “Sergio del Molino: ‘Ser catalán o extremeño no puede generar ningún derecho político’”, 23 de enero.

Aja, E. (2014): Estado autonómico y reforma federal, Madrid, Alianza Editorial.

Álvarez Junco, J. (2016): Dioses útiles. Naciones y nacionalismo, Madrid, Galaxia Gutenberg.

Anderson, B. (2016 [1983]): Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, Londres, Verso.

Arbós, X. (2006): Doctrinas constitucionales y federalismo en España, Barcelona, ICPS.

— (2017): “La idea de nación de naciones”, La Vanguardia, 5 de agosto.

Archilés, F. (ed.) (2018): No sólo cívica. Nación y nacionalismo cultural español, Valencia, Tirant Humanidades.

Armstrong, J. (1982): Nations Before Nationalism, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Bacigalupo, M. (2016): “¿Permite la Constitución un referéndum de autodeterminación como el de Cataluña?”, El Confidencial, 7 de abril.

Barceló, M. et al. (2015): El derecho a decidir. Teoría y práctica

de un nuevo derecho, Barcelona, Atelier.

Bastida, X. (2007): "La senda constitucional. La nación española y la Constitución", en C. Taibo (dir.), Nacionalismo español. Esencias, memoria e instituciones, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 113-158.

Beaud, O. (1997): "La notion de pacte fédératif. Contribution à une théorie constitutionnelle de la Fédération", en H. Mohnhaupt y J.-F. Kervégan (dir.), Liberté sociale et contrat dans l'histoire du droit et de la philosophie, Klostermann, pp. 197-270.

— (2009): Teoría de la Federación, Madrid, Escolar y Mayo.

— (2017): "The Founding Constitution. Reflections on the Constitution of a Federation and its Peculiarity", Ius Politicum. Revue de droit politique, 17, pp. 33-63, disponible en http://juspoliticum.com/article/The-Founding-Constitution-Reflections-on-the-Constitution-of-a-Federation-and-its-Peculiarity-1149.html

Beran, H. (1984): "A Liberal Theory of Secession", Political Studies, 32 (1), pp. 21-31.

— (1998): "A Democratic Theory of Political Self-Determination for a New World Order", en P. B. Lehning (ed.), Theories of Secession, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 32-59.

Billig, M. (1995): Banal Nationalism, Londres, Sage.

Blanco Valdés, R. (2012): Los rostros del federalismo, Madrid, Alianza.

Bossacoma Busquets, P. (2020): Morality and Legality of Secession. A Theory of National Self-Determination, Palgrave Macmillan.

Buchanan, A. (1997): "Theories of Secession", Philosophy and Public Affairs, 26 (1), pp. 31-61.

— (2013 [1991]): Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político, Barcelona, Ariel.

Burgess, M. (2012): In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism, Oxford, Oxford University Press.

Caamaño, F. (2014): Democracia federal. Apuntes sobre España, Madrid, Turpial.

CAC (2017): Informe CAC sobre pluralisme polític.

Cagiao y Conde, J. (2012): "Autorité et conflit d'autorités en droit fédératif", L'Europe en formation. Revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme, 363, pp. 121-142.

— (2014): Tres maneras de entender el federalismo: Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX, Madrid, Biblioteca Nueva.

— (2016a): "¿Es posible un referéndum de independencia en el actual ordenamiento jurídico español? El derecho explicado en la prensa", en J. Cagiao y G. Ferraiuolo (coords.), El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 142-182.

— (2016b): "L'intégration fédérale dans l'UE et les leçons de l'Histoire: Madison, C. Schmitt et Proudhon", Revue d'études proudhoniennes, 2, pp. 64-88.

— (2017): "Secesión y reforma constitucional. ¿Y si no fuera necesario reformar la Constitución?". El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 71-72, pp. 140-143.

— (2018a): Micronacionalismos. ¿No seremos todos nacionalistas?, Madrid, Los Libros de la Catarata.

— (2018b): "Federalismo: el olvido de la nación y sus secuelas en la historiografía española", en J. Cagiao (ed.), Desde los márgenes. Culturas políticas de izquierda en la España contemporánea, Granada, Comares, pp. 123-165.

— (2019): "Fédéralisme et sécession sont-ils vraiment incompatibles?", en J. Cagiao y A.-G. Gagnon (dir.), Fédéralisme et Sécession, Bruselas, Peter Lang, pp. 111-140. Versión en inglés

(2021): Federalism and Secession, Bruselas, Peter Lang, pp. 117-146.

— (2021): "La soberanía discutida. Una aproximación analítica y normativa a los conflictos territoriales de soberanía", en P. Almeda (ed.), Cataluña-España. ¿Del conflicto al diálogo político?, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 522-553.

— (2022): "Miseria de la causa justa. Una lectura crítica de las teorías de la secesión-remedio en contextos democráticos", en J. Cagiao y G. Ferraiuolo (dirs.), La legitimidad de la secesión a debate, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 118-156.

Calhoun, C. (1997): Nationalism, Buckingham, Open University Press. Se cita a partir de la traducción catalana (2008): Nacionalisme, Afers, Catarroja-Valencia.

Cámara, G. (2014): en "Una 'vía legal' contra la Constitución", El País, 16 de enero.

Caminal, M. (2002): El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional, Barcelona, Paidós.

Camps, V.; Botella, J. y Trillas, F. (2016): ¿Qué es el federalismo?, Madrid, Los Libros de la Catarata.

Capellán de Miguel, G. (2006): La España armónica. El proyecto del krausismo español para una sociedad en conflicto, Madrid, Biblioteca Nueva.

Colomer, J. M. (2019): "Hay ocho naciones en la nación española", El País, 4 de noviembre.

Comisión de Venecia (2007): Código de buenas prácticas sobre referéndums.

— (2016): Position of Spain regarding its new legislation (Organic Law 15/2015 of 16th October) aimed at the effective enforcement of the Constitutional Court's judgements, Opinión nº 827/2015, CDL-REF(2016)034, Estrasburgo, 29 de septiembre.

Chust, M. (ed.) (2004): Federalismo y cuestión federal en

España, Castelló de la Plana, Universitat Jaume I.

De Carreras. F. (2006): "El término nación española en su contexto constitucional", Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 40, pp. 9-42.

Del Molino, S. (2021): "No me duele España", El País, 8 de diciembre.

De la Granja, J. L.; Beramendi, J. y Anguera, P. (2001): La España de los nacionalismos y las autonomías, Madrid, Síntesis.

Delanty, G. y O'Mahony, P. (2002): Nationalism and Social Theory, Londres, Sage.

Democracy Volunteers (2017): Catalonia Regional Elections – 21st December 2017 Interim Report on Election Research.

Dieckhoff, A. (2012): La Nation dans tous ses Etats. Les identités nationales en mouvement, París, Flammarion.

Domènech, X. (2010): Un haz de naciones. El Estado y la plurinacionalidad en España (1830-2017), Barcelona, Península.

El Confidencial (2018): "El informe que denuncia cómo se adoctrina en el nacionalismo a los niños catalanes", 27 de septiembre.

El Español (2018): "Entrevista a Daniel Gascón: 'El procés de Cataluña ha sido el gran laboratorio de la posverdad'", 26 de agosto.

El Mundo (2017): "Por qué el caso de Cataluña no es como el de Escocia", 20 de marzo.

El País (2014): "Entrevista a Alberto López Basaguren", 12 de septiembre.

Elazar, D. (1990): Exploración del federalismo, Barcelona, Hacer.

Ferraiuolo, G. (2016): Costituzione, Federalismo, Secessione. Un itinerario, Nápoles, Editoriale Scientifica.

Gagnon, A.-G. (2008): La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme plurinational, Montreal, Québec Amérique.

— (2010): The Case for Multinational Federalism. Beyond the all-encompassing nation, Londres y Nueva York, Routledge.

— (2011): L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale, Quebec, Presses de l'Université de Laval.

— (2021): Le choc des légitimités, Quebec, Les Presses de l'Université Laval.

Gat, A. y Yakobson, A. (2013): Nations. The Long History and Deep Roots of Political Ethnicity and Nationalism, Cambridge, Cambridge University Press.

Geertz, C. (1973): The Interpretation of Cultures: Selected Essays, Londres, Fontana.

Gellner, E. (1983): Nations and Nationalism, Oxford, Blackwell. Se cita a partir de la traducción francesa (1999): Nations et nationalisme, París, Payot.

Geniola, A. (2021): "Presentación. Esos entrañables afluentes de la patria. El 'sano regionalismo' del franquismo", Ayer, 103 (3), pp. 13-21.

Greenfeld, L. (1993): Nationalism. Five Roads to Modernity, Harvard University Press.

Guerra Sesma, D. (2013): Socialismo español y federalismo (1973-1976), Oviedo, Fundación José Barreiro y KRK Ediciones.

— (2016): El pensamiento territorial de la Segunda República española. Estudio y antología de textos, Sevilla, Athenaica.

Hobsbawm, E. (1990): Nations and Nationalism since 1780, Cambridge, Cambridge University Press.

Hobsbawm, E. y Ranger, T. (eds.) (1983): The Invention of Tradition, Cambridge, Cambridge University Press.

Jennings, I. (1956): The Approach to Self-Government, Cambridge, Cambridge University Press.

Jouanjan, O. (2005): Une histoire de la pensée juridique en Allemagne, 1800-1918, París, PUF.

Karmis, D. y Norman, W. (eds.) (2005): Theories of Federalism. A Reader, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Kelsen, H. (1928): "La garantie juridictionnelle de la constitution", Revue du Droit public, pp. 197-257.

— (2006 [1920]): De la esencia y valor de la democracia, Oviedo, KRK.

Klose, P. M. (2013): "La batalla por la hegemonía epistémica", El Periódico, 4 de diciembre.

Kymlicka, W. (2001a): La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités, París, La Découverte.

— (2001b): Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Ctizenship, Oxford, Oxford University Press.

— (2007): Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity, Oxford, Oxford University Press.

La Razón (2019): "Entrevista a Miquel Iceta: 'En España hay ocho naciones, las he contado'", 8 de diciembre.

Le Fur, L. (2000 [1896]): Etat fédéral et Confédération d'Etats, París, Panthéon-Assas.

Lecours, A. y Nootens, G. (2007): "Comprendre le nationalisme majoritaire", en A.-G. Gagnon, A. Lecours y G. Nootens (eds.), Les nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir, Montreal, Québec-Amérique, 19-45.

López, J. (2017): El derecho a decidir, Tafalla, Txalaparta.

MacCormick, N. (1990): "Of Self-Determination and Other Things", Bulletin of the Australian Society of Legal Philosophy, 15, pp. 1-20.

Máiz, R. (2004): "Per Modium Unius: más allá de la dicotomía nacionalismo cívico vs. nacionalismo étnico", en A. Gurrutxaga, El presente del estado-nación, Bilbao, UPV, pp. 107-130.

— (2005): "Republicanismo e inmigración en Francia. La République une et indivisible y el affaire du foulard", Revista de Estudios Políticos (nueva época), 129, julio-septiembre, pp. 5-37.

— (2009): Las Nacionalidades. Escritos y discursos sobre federalismo. Francisco Pi y Margall, Madrid, Akal.

— (2018): Nacionalismo y federalismo. Una aproximación desde la teoría política, Madrid, Siglo XXI.

— (2021): "Una propuesta desde el federalismo plurinacional", en P. Almeda (ed.), Cataluña-España. ¿Del conflicto al diálogo político?, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 410-429.

Mancini, S. (2012): "Secession and Self-Determination", en M. Rosenfeld y A. Sajó (eds.), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford, Oxford University Press, pp. 481-500.

Margalit, A. y Raz, J. (1990): "National Self-Determination", Journal of Philosophy, 87 (9), pp. 439-461.

Miller, D. (1995): On Nationality, Oxford, Oxford University Press.

Montilla, J. (2012): "Montilla: 'Franco organizaba referéndums'", La Vanguardia, 31 de octubre.

Moreno, L. (1997): La federalización de España. Poder político y territorio, Madrid, Siglo XXI.

Muñoz Machado, S. (2014): en "Una 'vía legal' contra la Constitución", El País, 16 de enero.

Norman, W. (1998): "The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics", en M. Moore (ed.), National Self-Determination and Secession, Oxford, Oxford University Press, pp. 34-61.

— (2006): Negotiating Nationalism. Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State, Oxford, Oxford University Press.

Núñez Seixas, X. M. (2018): Suspiros de España. El nacionalismo español, 1808-2018, Barcelona, Crítica.

Ovejero, F. (2019): "Se puede y se debe", El Mundo, 7 de enero.

Ozkirimli, U. (2010): Theories of Nationalism. A Critical Introduction, Londres, Palgrave Macmillan.

Parekh, B. (2005): Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política, Madrid, Istmo.

Parent, C. (2011): Le concept d'Etat fédéral multinational. Essai sur l'union des peuples, Bruselas, Peter Lang.

— (2019): L'Etat des fédérations. L'unité dans la diversité, Quebec, Presses de l'Université du Quebec.

Payero, L. (2014): El derecho de autodeterminación de los pueblos. Análisis crítico del marco constitucional español desde la filosofía jurídico-política [Tesis doctoral] , Oviedo, Universidad de Oviedo.

— (2016): "¿Por qué Cataluña no puede autodeterminarse? Las razones del Estado español", en J. Cagiao y G. Ferraiuolo (dirs.), El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 183-217.

Penadés, A. (2017): "¿A quién sirve el referéndum?", El País, 26 de mayo.

Pérez Tapias, J. A. (2013): Invitación al federalismo. España y las razones para un Estado plurinacional, Barcelona, Trotta.

Pi y Margall, F. (2002 [1877]): Las Nacionalidades, Madrid, Biblioteca Nueva.

Quiroga, A. y Archilés, F. (2018): Ondear la nación. Nacionalismo banal en España, Granada, Comares.

Renan, E. (1982 [1882]): Qu'est-ce qu'une nation?, París, Pocket.

Requejo, F. (1998): Federalisme per a què?, Barcelona, Edicions 3 i 4.

— (2003): Federalisme plurinacional i estat de les autonomies. Aspects teòrics i aplicats, Barcelona, Proa.

— (2009): Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs. Le cas espagnol, Bruselas, Peter Lang

Requejo, F. y Caminal, M. (2011): Political Liberalism and Plurinational Democracies, Londres y Nueva York, Routledge.

Rubio Llorente, F. (2012): "Un referéndum para Cataluña", El País, 8 de octubre.

Sánchez-Cuenca, I. (2016): La desfachatez intelectual. Escritores e intelectuales ante la política, Madrid, Los Libros de la Catarata.

— (2018): La confusión nacional. La democracia española ante la crisis catalana, Madrid, Los Libros de la Catarata.

Sanjaume i Calvet, M. (2013): Moral and Political Legitimacy of Secession. A Theoretical and Comparative Analysis [Tesis doctoral], Barcelona, Universitat Pompeu Fabra.

Schmitt, C. (2003): Teoría de la Constitución, Madrid, Alianza.

Scelle, G. (2008 [1932]): Précis de droit des gens. Principes et systématique, París, Dalloz.

Serrano, I. (2013): De la nació a l'Estat, Barcelona, Angle.

Senserrich, R. (2020): "Elogio de la plurinacionalidad", Voxpopuli, 12 de enero.

Seymour, M. (2021): De la tolerància al recoinexement. Una teoria liberal dels drets col.lectius, Barcelona, Institut d'Estudis de l'Autogovern.

Smith, A. (1986): The Ethnic Origins of Nations, Oxford, Blackwell.

— (1995): Nations and Nationalism in a Global Era, Cambridge, Polity.

Solozábal, J. J. (2014): "Una propuesta de cambio federal", en La reforma federal. España y sus siete espejos, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 19-67.

Sorens, J. (2012): Secessionism. Identity, Interest, and Strategy, Montreal, McGill-Queen's University Press.

Suárez Cortina, M. (2000): El gorro frigio. Liberalismo, Democracia y Republicanismo en la Restauración, Madrid, Biblioteca Nueva.

Taibo, C. (dir.) (2007): Nacionalismo español. Esencias, memorias e instituciones, Madrid, Los Libros de la Catarata.

Tajadura, J. (2013): "Una vía hacia la reforma constitucional", El País, 4 de noviembre.

— (2022): "La problemática de la secesión en el marco del derecho internacional, constitucional y europeo", en J. Cagiao y G. Ferraiuolo (dirs.), La legitimidad de la secesión a debate, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 32-52.

Tamir, Y. (1993): Liberal Nationalism, Princeton, Princeton University Press.

— (2019): Why Nationalism, Princeton University Press.

Taylor, C. (1989): Sources of the Self, Cambridge, Harvard University Press.

— (1994): Multiculturalisme. Différence et démocratie, París, Flammarion.

Thiesse, A.-M. (1999): La création des identités nationales. Europe XVIII-XX siècles, París, Seuil.

— (2010): Faire les Français. Quelle identité nationale?, París, Stock.

Torreblanca, J. I. (2018): "El supremacismo catalán", El País, 28 de mayo.

Torres Mora, J. A. (2018): "Cataluña plurinacional", El País, 11 de septiembre.

Tribunal Constitucional (2008): Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre.

— (2010): Sentencia 31/2010, de 28 de junio.

Tribunal Supremo de Canadá (1998): Renvoi relatif à la sécession du Québec, RCS 217.

Van den Berghe, P. (1981): The Ethnic Phenomenon, Nueva York, Elsevier.

Van Parijs, P. (2011): Linguistic Justice for Europe and for the World, Oxford, Oxford University Press.

— (2012): "Plaidoyer pour une territorialité linguistique", Politique, 73, pp. 78-85.

Viroli, P. (2019): Por amor a la patria. Un ensayo sobre las diferencias entre patriotismo y nacionalismo, Barcelona, Deusto.

Watts, R. (1996): Comparing Federal Systems in the 1990s, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.

— (2006): Sistemas federales comparados, Madrid, Marcial Pons.

Wheare, K. C. (2008): Govern federal, Barcelona,

Institutd'Estudis Autonòmics.

Zoller, E. (2002): "Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats", Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye, t. 294, pp. 41-166.

NOTAS

1 . Ferran Archilés explica que es lo que se produce, por ejemplo, con las lecturas de Gellner en España (2018: 21). Xacobe Bastida (2007), por su parte, analiza las lecturas tan desconcertantes de Meinecke (nación cultural y nación política) o de Habermas (el patriotismo de la Constitución), y no por desconcertantes menos extendidas en España.

2 . El caso de Sergio del Molino ilustra muy bien el problema de comprensión que hay con el nacionalismo. Se trata de uno de los autores que más ha advertido en los últimos años de la importancia de generar un vínculo emotivo entre los españoles, un cemento cohesionador de la comunidad política más allá de la fría racionalidad jurídica, sin percatarse —parece— de que en eso cae de lleno, según la literatura especializada, en las políticas de nacionalización y, por ende, en el nacionalismo del que, por otro lado, Del Molino habla sistemáticamente en términos muy negativos. En este grado de confusión y desinformación se encuentra el debate público.

3 . Nótese que esto que expresa Renan hace del científico social especializado en el tema de la nación y del nacionalismo un peligro para el propio relato del nacionalismo, que el científico tiende a desenmascarar. Si hace bien su trabajo, es claro. De ahí seguramente la mala relación y poca permeabilidad entre el debate académico y el público en este tema.

4 . Las discusiones entre estudiosos en el campo del nacionalismo siguen abiertas y con diversos frentes. Es normal que los expertos

sigan discutiendo sobre aspectos puntuales y matizando las tesis y enfoques de unos y otros. Puede pensarse que es lo propio del debate académico especializado. Para una síntesis de estas discusiones, encuentros y desencuentros, puede verse Özkirimli (2010) y Álvarez Junco (2016).

5 . Es el caso, por ejemplo, de Francesc de Carreras (2006: 13), que cita Xacobe Bastida en un muy recomendable trabajo sobre el nacionalismo constitucional (2007: 115).

6 . Esta problemática ha sido clara y extensamente tratada por Requejo (2003, 2009), por ejemplo.

7 . En realidad, no sé hasta qué punto esta frase no convendría ponerla con un verbo en pasado, pues en los últimos tiempos no es raro ver a personas que pertenecen a colectivos dominantes (varones, blancos, heterosexuales, etc.) expresarse ruidosamente en el debate público como si fueran víctimas de una sociedad que los margina.

8 . Una posición que se presenta como antinacionalista, y que defiende que “ser catalán o extremeño no puede generar ningún derecho político” (mientras que ser español sí lo hace y se acepta —parece— como algo normal), como lo dice Sergio del Molino (ABC, 23/01/2019), no solo es inconsecuente con su “no-nacionalismo” declarado. También muestra su clara parcialidad (¿por qué ser catalán no y ser español sí?) en el debate normativo. Parcialidad que resulta inaceptable en un debate en el que se pregunta por lo justo.

9 . Fiel reflejo de esto es el artículo 2 de la Constitución de 1978, en el que se habla de “nacionalidades y regiones”.

10 . Entiendo que lo cultural, en sentido amplio, es siempre político. Me interesa aquí con todo insistir en la diferencia entre movimientos de defensa de tradiciones o marcadores culturales sin grandes pretensiones políticas (y desde luego sin proyectar a esa comunidad cultural como sujeto político soberano) y movimientos de reivindicación nacional, lo cual incluye ciertamente la defensa de la cultura, pero proyectando a dicha comunidad cultural como auténtico sujeto soberano concurrente respecto del sujeto soberano estatal.

11 . Adviértase que su reconocimiento como naciones históricas, como auténticas naciones en el pasado, no se presenta como especialmente problemático. Es su proyección hacia el futuro como auténticas naciones la que aquí nos interesa y resulta problemática en el caso analizado.

12 . Nótese que no han faltado observadores que ven en la figura de Pi y Margall a un defensor de un federalismo o de una España plurinacional, en el sentido de proyectar una nación “no nacionalista” española (véase Máiz, 2009: 44-68, por ejemplo). He desarrollado mi crítica a estas lecturas en Cagiao (2018b).

13 . Miquel Iceta, por ejemplo, explicó que él había contado ocho naciones, pues ocho son los Estatutos de Autonomía en los que se define a la Comunidad Autónoma como nacionalidad, y al entender él que nacionalidad es lo mismo que nación (La Razón, 8/12/2019). En idéntico sentido, véase el artículo de Josep María Colomer en El País “Hay ocho naciones en la nación española” (2019). En este enfoque, que podemos denominar nominalista (= si se nombra así es que es así) o legalista (= si lo dice la ley es que es así), da igual que las naciones sean 8 o 17, pues bastaría con que los Estatutos de Autonomía de las nueve Comunidades Autónomas que aún no se denominan a sí mismas “nacionalidades” lo hicieran (lo cual es

probable que pase con el tiempo). La crítica que se puede hacer a este enfoque es clara: no tiene para nada en cuenta la realidad sociopolítica existente en todas esas Comunidades Autónomas, en las que hay, en todas excepto en dos, una hegemonía clara del nacionalismo español. Si se lleva hasta el extremo el razonamiento de Iceta o de Colomer llegaríamos al absurdo de pretender que el nacionalismo español dominante en todas aquellas Comunidades Autónomas (dejando de lado a Cataluña y al País Vasco) reconocidas como nacionalidad tendría capacidad para generar pluralismo nacional.

14 . Puede verse un ejemplo de esto en Senserrich (2020) o en José Andrés Torres Mora (2018).

15 . Una de las mejores ilustraciones de esto en los últimos años la encontramos, en mi opinión, en la entrevista que el ministro de Exteriores, el socialista (y catalán) Josep Borrell, concedió a la BBC en el mes de septiembre de 2018. En el vídeo, consultable en internet (https://www.youtube.com/watch?v=dq1yEAWHJJ4), se ve al periodista preguntarle a Borrell si Cataluña es en su opinión una nación o una región. La respuesta del ministro fue inmediata y contundente: “Una nación”. La reacción del periodista, al que visiblemente le costaba entender la posición del ministro Borrell, fue preguntarle entonces por el derecho de autodeterminación de los catalanes. Claro, el periodista británico seguía en esto una lógica que puede entenderse sin dificultad (al menos en el Reino Unido): si usted considera que Cataluña es una nación, ¿por qué no dejar que los catalanes se expresen sobre su futuro político? Lo que se aprecia con claridad en la entrevista es que el periodista y el ministro Borrell no le daban el mismo significado al término “nación”. Para el periodista británico, ese término tenía un claro sentido político y debía entonces estar conectado con el derecho a la autodeterminación (no olvidemos que en inglés se habla de national self-determination). Para Borrell, en cambio, fiel representante en esto de la cultura política española, el término “nación” aplicado a Cataluña no tiene ese sentido, sino otro diferente, diluido en algo que despolitiza el concepto de nación y lo desvincula de la

autodeterminación.

16 . Sobre la relación compleja entre federalismo e izquierdas en España, particularmente sobre federalismo y socialismo español, véase Guerra Sesma (2013).

17 . Entre la muy abundante literatura especializada, pueden proponerse como ilustración de la interpretación dominante los trabajos de dos reconocidos constitucionalistas: Blanco Valdés (2012) y Solozábal (2014).

18 . Sobre el federalismo español en el siglo XIX, véase Chust (2004), Arbós (2006) y Cagiao (2014).

19 . Generalmente se empieza la check list del federalismo con la existencia de una Constitución común para todos los miembros y ciudadanos de la federación, norma suprema que distribuye poderes y establece las reglas y principios del nuevo orden jurídico federal. Omito voluntariamente este criterio porque, en realidad, si queremos usar criterios que permitan diferenciar los sistemas federativos de los sistemas unitarios (o no federativos), en vano se recurrirá a la existencia de una Constitución escrita más o menos rígida, norma suprema en todo el territorio federal y repartidora de poder, pues es también característica del Estado unitario tener una Constitución con idénticas características y funciones.

20 . Este criterio no siempre figura en la mencionada check list, pero me parece importante incluirlo porque trata de la autonomía de que han de gozar las partes federadas para definirse y organizarse internamente sin intromisión ni participación del nivel federal. El problema generado por la reforma del Estatuto de Autonomía catalán muestra la importancia de este punto.

21 . Ha de notarse que esta opción es posible en la medida en que la reforma total es prevista por la Constitución, si bien es cierto que políticamente parece difícilmente viable. En efecto, no solo habría que obtener una mayoría parlamentaria (de 2/3) favorable a la reforma. También sería necesario contar con el apoyo de una mayoría de electores en el referéndum preceptivo que prevé el artículo 168 CE. Pero ha de subrayarse con todo que una reforma de ese tipo es formalmente posible sin importar el parecer de las Comunidades Autónomas. A modo de comparación, la Constitución alemana (artículo 79.3) prohíbe la reforma de la forma federal del Estado, su organización en Länder y su participación en la legislación federal, mientras que el procedimiento de enmienda previsto por la Constitución estadounidense (artículo V) bloquea cualquier reforma que no cuente con el apoyo de 3/4 de los Estados federados.

22 . Es algo, por lo demás, que el propio sistema ha podido reconocer en alguna ocasión. Véase, por ejemplo, la intervención del Estado español en el procedimiento ante la Comisión de Venecia sobre la reforma del Tribunal Constitucional en 2015, en el cual afirmó que España no tiene un Estado federal (“en un Estado que no es federal, como España”). Véase Comisión de Venecia (2016: 8). El abogado del Estado mantuvo ya la misma tesis ante el propio Tribunal Constitucional español, durante el examen del recurso presentado contra la reforma del Estatuto de Autonomía catalán, en el que alegó que el Estado español “no es un Estado federal en sentido genuino, ya que no reúne algunas de las notas clásicas que lo caracterizan” (STC 31/2010: 11).

23 . Zoller explica que, en las primeras versiones del texto constitucional, el comité de redacción de la Constitución de 1787 había utilizado la fórmula: “Nosotros, el pueblo de los Estados de”, seguido de la mención de los 13 Estados fundadores. Según Zoller, el problema que se presentó y que llevó a preferir la fórmula finalmente utilizada es que el propio procedimiento de ratificación

impedía saber por adelantado si algún Estado optaría por no ratificarla, por lo que no se podía poner los nombres de los Estados en la Constitución.

24 . Además de esta dificultad formal prevista por el artículo 168 CE, una parte de la doctrina española entiende que hay límites materiales a la reforma constitucional, que imposibilitarían, como lo recuerda Javier Tajadura en un trabajo reciente (2022), llevar a cabo cambios que afecten a la soberanía del pueblo español o a la integridad territorial.

25 . Pueden incluirse aquí posiciones defendidas, generalmente desde la izquierda, por líderes políticos o partidos (desde el PSOE-PSC a Podemos, Comuns, etc.) o por intelectuales o académicos como José Antonio Pérez Tapias (2013), Francisco Caamaño (2014), Ramón Máiz (2021), Victoria Camps (2016) o Xavier Domènech (2020).

26 . El conocido modelo propuesto por Luis Moreno sobre las identidades duales y lealtades compartidas, utilizado, por ejemplo, en Moreno (1997: 122 y ss.), muestra sin duda sus límites en este preciso punto. En efecto, es mucho más importante para lo que nos interesa aquí poner el foco en la movilización y agencia política de los ciudadanos que en la autoidentificación o autopercepción (que se hace desde casa mientras se responde a preguntas de una encuesta, y sin que ello tenga consecuencias políticas directas) en términos de identidad nacional. Los gallegos, por retomar el ejemplo de arriba, pueden tener muy mayoritariamente una identidad nacional dual si lo desean. Pero esto no cambia nada al hecho de que la única nación que parecen tomarse en serio (es decir, como nación política) es la española. Deducir de lo primero (identidad dual) que los gallegos tienen una preferencia por el pluralismo nacional es un error. Al menos si nos tomamos en serio el pluralismo nacional. Si hablamos de una nación política (España) de naciones culturales orgullosas de sus particularidades más o

menos presentes y afirmadas, entonces la cosa cambia, claro.

27 . Esto es muy diferente de lo que encontramos en ciertos autores que defienden el federalismo plurinacional desde una concepción de lo plurinacional diluida y que parece tener como principal preocupación que la federación sea ya, desde el primer momento, una estructura en la que las naciones minoritarias se encuentren (como antes) subordinadas a la mayoritaria, atrapadas y sin posibilidad de decidir libremente, tanto la evolución del sistema federal, en un sentido o en otro, como eventualmente la separación de él, en caso de que este coja un camino que no les guste. Una estructura en cierto sentido heredada de la situación anterior a la adopción del "federalismo plurinacional" y en la que, debido a la timidez con la que parece abordarse ese cambio, el nacionalismo dominante seguiría siendo dominante (si bien presentado por la teoría, es claro, como un no-nacionalismo). Se podría decir que se percibe en dichos autores una prisa sospechosa por tener desde el primer momento un resultado (el de la federación como nación política) al que en el federalismo plurinacional solo se puede llegar tras cierto tiempo de funcionamiento del sistema, y si las naciones que lo forman así lo deciden libremente.

28 . Importa quizás hacer dos comentarios al respecto para que se entienda bien lo que deseo explicar. No me interesan aquí los argumentos exagerados y de escaso nivel (que también se han visto mucho) expuestos por parte del nacionalismo catalán. Lo que ha de interesarnos en un debate racional es, creo, la confrontación entre los mejores argumentos de una y otra parte. En el caso del nacionalismo catalán, la línea desarrollada en defensa del derecho a decidir constituye sin lugar a duda su mejor y más elaborada argumentación. Lo que me interesa aquí es analizar la línea argumentativa que el nacionalismo español ha considerado más sólida frente al derecho a decidir, por lo que me centro en el análisis de esa argumentación, dejando de lado argumentos menos utilizados o más extravagantes.

29 . Wayne Norman ha podido notar, con razón, cómo el impacto del nacionalismo en los grandes (y no tan grandes, añadiría yo) Estados-nación ha llevado a la invisibilidad del propio nacionalismo desde dentro: “Como los peces inconscientes del agua en el que nadan, los ciudadanos e incluso los intelectuales en Francia y en los Estados Unidos tienden a no ver su cultura política como una cultura política nacionalista” (2006: xiii; traducción propia). Michel Seymour, por su parte, recuerda que “el nacionalismo del grupo cultural mayoritario siempre ha sido el ángulo muerto del pensamiento liberal clásico o del pensamiento republicano cívico” (2021: 162; traducción propia). Sobre el nacionalismo banal en España puede consultarse Quiroga y Archilés (2018).

30 . En línea con algunos trabajos de referencia en este campo firmados por investigadores que se han ilustrado también en los estudios sobre nacionalismo (MacCormick, 1990; Miller, 1995; Norman, 2006), una tendencia reciente visible en autores que han escrito sobre teoría de la secesión desde un buen conocimiento de la literatura especializada en el nacionalismo consiste en pensar una teoría de la secesión “nacionalista” (se presente explícitamente así o no) matizada por los mejores argumentos de las teorías plebiscitarias y remediadoras. Sirvan de ejemplo los trabajos recientes de Serrano (2013), Sanjaume (2013), Payero (2014), Ferraiuolo (2016) o Bossacoma (2020). Otro ejemplo sería la teoría sobre el derecho a decidir. Muy a pesar de que trate de alejarse de las teorías de la secesión nacionalistas (seguramente por su mala reputación), no consigue salir con todo del marco nacionalista de la secesión, si bien ha de reconocérsele su esfuerzo por llevar la reflexión hacia una síntesis que integra de manera muy refinada los mejores argumentos de las teorías de la secesión. Véase, por ejemplo, Barceló et al. (2015) y López (2017).

31 . Véase por ejemplo Bossacoma (2020: 61 y ss.). Como veremos es una crítica que también suele hacerse a las teorías nacionalistas (Buchanan, 2013: 65, 101; Norman, 1998: 36-37).

32 . Por ejemplo: 1) que el Estado sea lo suficientemente grande para poder asumir sus deberes básicos; 2) que no implique una pérdida de recursos excesivamente elevada para el Estado que sufre la secesión; 3) que el territorio del nuevo Estado represente un área esencial desde el punto de vista militar, económico o cultural para el Estado que sufre la secesión (Beran, 1984: 30-31). Puede pensarse que cualquiera de estos tres criterios, sin mencionar ya otros, servirían para hacer inviable un gran número de proyectos secesionistas.

33 . Véase, por ejemplo, Sorens (2012). Nótese que el propio Buchanan reconoce que la secesión fundamentada en el principio normativo del nacionalismo es una de las "justificaciones más habituales" (2013: 100).

34 . Bossacoma recuerda, siguiendo el trabajo ya citado de Sorens (2012), que "un estudio empírico completo encontró que, en todo el mundo, no hay miles de minorías etnonacionales territorialmente concentradas (sino 283) y la mayoría de ellas no tiene organizaciones secesionistas (solo 107)" (2020: 63; traducción propia). Si se preguntara a continuación en cuántas de esas minorías etnonacionales hay un movimiento independentista lo suficientemente fuerte como para iniciar un proceso de autodeterminación, el número de candidatos reales a la independencia sería mucho más reducido aún.

35 . Es conocido el problema de la circularidad del demos: "El pueblo no puede decidir hasta que alguien decida quién es el pueblo" (Jennings, 1956: 56; traducción propia).

36 . Ignacio Sánchez-Cuenca ha escrito dos libros (2016, 2018) que ilustran muy bien el bajo nivel en el que en España se ha desarrollado el debate público en los grandes medios de la mano de

algunos de sus intelectuales más conocidos y admirados.

37 . He tratado más extensamente esta cuestión en Cagiao (2016a).

38 . Por ejemplo: Tajadura (2013), Muñoz Machado (2014) y Cámara (2014).

39 . Cuestión diferente es el problema de la inconstitucionalidad formal o competencial, esto es, saber quién tiene competencia para organizar ese tipo de referéndums sin efectos jurídicos.

40 . A una independencia catalana lograda mediante los instrumentos jurídicos existentes en el orden constitucional español solo se podría llegar mediante una decisión soberana española, sea de sus representantes, sea del pueblo en referéndum, de producirse una reforma constitucional a dicho efecto. Si la secesión constitucional necesita una decisión del soberano español, no parece acertado decir que se produciría en violación del artículo 1 de la Constitución. La experiencia comparada, en el Reino Unido (Escocia) o Francia (Comores o Nueva Caledonia) lo confirma: no puede haber independencia (ni referéndum) por esa vía sin decisión soberana del Estado matriz aceptando la independencia. Por lo tanto, la contradicción entre la secesión y la soberanía del Estado no existe en tales casos.

41 . Buena ilustración de esto es el manifiesto “Libres e iguales” firmado el 15 de julio de 2014 por conocidos intelectuales que acostumbran a expresarse en los principales medios españoles, como Vargas Llosa, Andrés Trapiello, Fernando Savater, Félix Ovejero o Félix de Azúa, entre muchos otros. En él se presenta al nacionalismo catalán usando los gruesos clichés ya mencionados que lo representan como un movimiento enfrentado con los valores

y principios democráticos: “El nacionalismo antepone la identidad a la ciudadanía, los derechos míticos de un territorio a los derechos fundamentales de las personas, el egoísmo a la solidaridad. Desprecia el pluralismo social y político, y cuando trata de establecer fronteras interiores arrincona como extranjeros en su propio país a un abrumador número de ciudadanos. El secesionismo catalán se hermana con el populismo antieuropeo y promueve la derrota de la democracia española”.

42 . Esto es algo que puede comprobar cualquier persona dedicando algún tiempo a la lectura o escucha de los medios audiovisuales y escritos catalanes y españoles.

43 . Deseo que se me entienda bien: no trato de negar que haya habido algo parecido al fenómeno de la espiral de silencio denunciado. Lo que trato de decir es: 1) que ese fenómeno tiene una mucho menor magnitud (y eficacia) en Cataluña que en el resto de España (sin contar el País Vasco); y que, entonces, 2) difícilmente se le puede reprochar a una parte lo que hace también la otra con muchos más medios y resultados que rozan la perfección.

44 . Esta posición me parece infundada y hasta peligrosa: cualquier persona podría por ese camino poner en tela de juicio el perfil democrático de instrumentos como los Parlamentos, las elecciones, la Constitución o la ley, la separación de poderes, etc. Y es que, en efecto, son también instrumentos utilizados por las dictaduras.

45 . Es también la recomendación que hace la Comisión de Venecia (2007) en su Código de buenas prácticas sobre referéndums (punto 52). Un acercamiento rápido a los procesos de separación habidos en los últimos años (Quebec, Escocia, Reino Unido, Nueva Caledonia, etc.) permite despejar cualquier duda al respecto.

46 . Desde Rajoy a Zapatero, pasando por Borrell, Solana y un largo etcétera.

47 . Nótese, por otro lado, que desde el nacionalismo español se ha podido responder a las exageraciones y mentiras del nacionalismo catalán cuando este habla del sistema español como si no fuera una democracia diciendo, con razón, que la propia presencia de un nacionalismo catalán que gobierna en Cataluña y dispone de amplios poderes es seguramente la prueba más clara de que el sistema español es democrático. Ahora bien, si este argumento vale en una dirección, también vale en la dirección contraria.

Índice

NOTA PRELIMINAR

INTRODUCCIÓN. LA NECESIDAD DE UN DEBATE PÚBLICO ATENTO A LOS ESTUDIOS ESPECIALIZADOS

CAPÍTULO 1- LECCIONES BÁSICAS DE LOS ESTUDIOS SOBRE NACIONALISMO

CAPÍTULO 2. UN PROBLEMA DE RECONOCIMIENTO NACIONAL

Breve presentación del marco teórico en el debate sobre el reconocimiento

¿Cómo y por qué reconocer naciones?

El reconocimiento según el nacionalismo dominante: la banalización del pluralismo nacional

Un paseo corto por la historia

El pluralismo nacional en la España democrática

CAÍTULO 3. ¿EL FEDERALISMO COMO SOLUCIÓN?

Límites de la caracterización del sistema autonómico español como Estado federal

¿Es el federalismo un instrumento válido para resolver el conflicto territorial?

El federalismo territorial

Federalismo plurinacional

El federalismo plurinacional aplicado al caso español

CAPÍTULO 4. NI NACIÓN. NI FEDERALISMO NI AUTODETERMINACIÓN

Un debate académico sobre la secesión en democracia que no ha integrado aún las lecciones de los estudios sobre nacionalismo

La legitimidad de la secesión en el debate público español

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

NOTAS